



FORSVARET
Forsvarets høgskole

Korrupsjonsbekjempelse i Afghanistan

Hva var styrker og svakheter ved
NATO-ISAFs tilnærming til
korrupsjonsutfordringen?

Tore Ketil Stårvik

Forord

Denne masteroppgaven ble til vinteren og våren i 2016 som en avslutning på mine to år knyttet til Forsvarets Høgskole og Forsvarets stabsskole. Det første året fikk jeg gleden av å være Hovedlærer Landoperasjoner på seksjonen for fellesoperasjoner. I denne perioden fikk jeg også være en del av FHS sin mediegruppe, og flere artikler ble publisert i Forsvarets forum i denne perioden. Temaet Afghanistan og korrupsjon var også belyst ved at en artikkel om tematikken ble publisert i Forsvarets forum under min deployering i 2013.

Som masterstudent det andre året ble det derfor tidlig klart at området korrupsjon og Afghanistan ville bli sentralt for oppgaven. Seks hektiske måneder i 2013 under den amerikanske ledelsen i ISAF Joint Command(IJC) med ansvaret på operasjonelt nivå for all koordinert *Counter-Corruption* innsats i Afghanistan hadde vekket interesse. Med utdanning og sertifisering innen *Targeting*, eller målpåvirkning- og bekjempelse, og med urokkelig tro på at de nødvendige verktøyene var på plass. For å kunne påvirke omgivelsene og skape effekter og varig endring i Afghanistan. Samtidig når erfaringen etter hvert kom begynte erkjennelsen av å være en liten brikke i et hav av utfordringer å komme. Med det også erkjennelsen av at innsatsen kanskje ikke var slik den burde være. At påleggene fra strategisk til taktisk nivå ikke var stringente og gjennomgående. Eller at samarbeidet med både strategisk- og taktisk nivå sett fra det operasjonelle nivået kunne bli bedre. En observasjon var at IJC og de regionale kommandoene i større grad måtte fokusere helhetlig på korrupsjonsbekjempelsen. Uten at kunnskap om helhetlig korrupsjonsbekjempelse på operasjonelt nivå egentlig eksisterte. Ikke minst utenfor den delen av Targeting-prosessen som jeg var ansvarlig for og som tok mye av tiden. En prosess hvor vi forsøkte å fjerne de mest korrupte gjennom enten arrestasjoner eller tap av stilling. Det ble gjort mye godt arbeid på operasjonelt nivå første halvår av 2013. Samtidig har erkjennelsen av at ting kunne blitt gjort annerledes, og kanskje bedre presset seg frem. Interessen for korrupsjonsbekjempelse og NATO-ISAFs tilnærming til fenomenet var uansett vekket.

Avslutningsvis takk til to sterke kvinner som har fått prege denne oppgaven i stort monn. Takk til lærerkone Eva for all korrektur og tålmodig retting av en ellers dårlig norsk, og ikke minst en stor takk til min hovedveileder Ida Maria Oma ved Institutt for Forvarstudier. Uten Ida Marias utholdenhet og skarpe blikk for metodiske svakheter og ulogiske unødvendige vendinger hadde aldri denne oppgaven nådd det nivået den nå forhåpentligvis har.

Sammendrag

Bakgrunnen for oppgaven og interessen for tematikken kom under min siste deployering til ISAF i 2013 hvor jeg tjenestegjorde som såkalt *Counter-Corruption* offiser i det operasjonelle hovedkvarteret i Kabul. Utfordringen som korrupsjon i Afghanistan viste seg å være for den internasjonale innsatsen i landet – herunder den militære operasjonen var noe helt nytt for undertegnede. Senere, med noe distanse til perioden, begynte interessen for NATOs overordnede tilnærming til korrupsjon å vokse. Etter et erfaringsforedrag for Senter for integritet i forsvarsektoren (CIDS) og Kings College i 2015, og gjennom deltagelse på et seminar med Transparency International, ble lysten til å skrive om tematikken vekket. Flere ved Institutt for forsvarsstudier(IFS) og CIDS støttet tanken på en masteroppgave om korrupsjon knyttet til NATO og internasjonale operasjoner. Samtidig var temaet korrupsjon og militære operasjoner lite utforsket, og det var få foreliggende studier om NATOs innsats på området.

Hensikten med oppgaven ble derfor å se på *styrker og svakheter ved NATO-ISAFs tilnærming til korrupsjonsutfordringen i Afghanistan*. For på den måten å lære av det som ble gjort av både positive og negative initiativ og tiltak. Utfordringen metodisk var behovet for et rammeverk, og kategorier å vurdere innsatsen innenfor. En beste praksis for en helhetlig innsats mot korrupsjon eksisterte ikke. Gjennom valgt litteratur og empiri ble derfor femten hovedkategorier og områder for innsats utledet. Syv av disse ble valgt som kjerne kategorier, og i utgangspunktet de mest relevante for Afghanistan. Analysen av styrker og svakheter innenfor dette rammeverket viste tidlig at innsatsen ofte stod til svak. Mange positive tiltak ble iverksatt rundt 2010 av sjefer som General Petreus og McChrystal. Men dette var både for sent, ofte for lite og tiden før terminering etter utgangen av 2014 for knapp. Hovedinntrykket av NATO-ISAFs innsats mot korrupsjon er derfor at den var svak. Så svak at korrupsjonsutfordringen i Afghanistan kan definere fremtiden til landet. Fordi den kan undergrave all utvikling og fremtidig internasjonal støtte.

Rammeverket og studien er et viktig bidrag til kunnskapsgrunnlaget for pågående og fremtidige misjoner i land der en korrupsjonsutfordring må håndteres. Håpet er derfor at denne oppgaven kan bidra til litt mere innsikt og en litt mer helhetlig innsats ved neste korsvei. Hvor korrupsjonsbekjempelse tas på alvor fra dag en, og blir en høyt prioritert oppgave på lik linje med øvrige sikkerhets- og stabilitetsutfordringer.

Summary

The interest and the background for this study is related to my last deployment to ISAF Joint Command in 2013 as an targeting and Counter –Corruption officer fighting corruption in Afghanistan. Corruption challenges in Afghanistan are, and will still be an obstacle towards further development and progress in the war torn country. In many ways corruption is, as stated by former COM ISAF General John Allen, an even larger challenge than the insurgency and Taliban.

During a Lessons Learned briefing about the corruption challenges in ISAF to the Norwegian Institute for Defense Studies and Kings College, the interest about the topic and the experience was revitalized. At the same time, I was invited by the Centre for Integrity in the Defense Sector, CIDS, to participate at a corruption seminar with Transparency International, and the idea to write a master thesis about fighting corruption in Afghanistan was born.

The purpose with the thesis is to study and scrutinize the NATO-ISAF approach and efforts towards corruption made from the NATO HQ in Brussels, down to the strategic, operational and tactical level in ISAF. All our efforts in Afghanistan need to be scrutinized and lessons learned have to be taught. A scientific approach towards the ISAF period is hopefully the way to give us some useful insight in the prevalence and the challenges around corruption. Advantages and disadvantages with the NATO approach during the ISAF period is discussed based on a framework of international literature and empiricism.

The analysis and discussion shows an overwhelming amount of weaknesses in the ISAF approach towards corruption in Afghanistan. NATO and ISAF did not have a scientific approach, or necessary knowledge about how to fight corruption in a comprehensive way. Hopefully this study can add some insight and knowledge into ongoing and future missions in similar cases, when corruption has to be addressed as part of the overall challenge. We need to avoid the same mistakes, and address the corruption challenge from day one. If not, we might experience a new mission failure in the future.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Bakgrunn	1
1.2	Problemstilling og relevans	2
1.3	Begrepsavklaringer og avgrensninger	4
1.4	Eksisterende forskning og studiens bidrag	7
1.5	Oppgavens struktur.....	8
2	Metode og kilder	10
2.1	Metode	10
2.2	Kilder	12
2.3	Om utviklingen av et analytisk rammeverk.....	18
3	Det analytiske rammeverket.....	21
3.1	Innledning.....	21
3.2	Korrupsjon i internasjonale operasjoner.....	21
3.3	Bekjempelse av korrupsjon i internasjonale operasjoner: kjernekatogrier	22
3.4	Tilleggskatogrier	25
3.5	Oppsummering	28
4	NATO og ISAFs tilnærming til korrupsjonsutfordringen i Afghanistan	29
4.1	Innledning.....	29
4.2	Korrupsjon i Afghanistan	29
4.1	NATOs tilnærming og overordnede policy	33
4.2	ISAFs tilnærming	34
5	Analyse.....	36
5.1	Bekjempe og redusere kriminelle nettverk.....	36
5.2	Internasjonalt press og lederskap.....	40
5.3	Det sivile samfunn: organisasjoner og media.....	43
5.4	Helhetlig tilnærming.....	47
5.5	Trening og utdanning – egne og vertslandets personell	50
5.6	Spesialiserte byråer, task forces og spesialister	53
5.7	Rettsvesen, politi og fengselsvesen	56
5.8	Tilleggskatogriene	59
5.9	Oppsummering	62

6	Konklusjon	63
6.1	Innledning	63
6.2	Oppsummering funn styrker og svakheter.....	63
6.3	Konklusjon hovedinntrykk NATO-ISAF tilnærming.....	67
6.4	Avsluttende betraktninger.....	69
	Litteraturliste	70
	Vedlegg	73

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Korrupsjon som fenomen har trolig eksistert fra tidenes morgen og henger særlig sammen med fremveksten av det moderne samfunn. Innflytelse og allianser har vært sikret gjennom utveksling av verdier som land, gull, kontanter og bruk av bestikkelser. Gjennom utviklingen av stater og institusjoner etter freden i Westfalen i 1648, så vi fremveksten av nye grupper i offentlig tjeneste. Det være seg tjenestemenn innen politi, forsvar, fengsel og tollvesen, eller andre grupper som lærere, byråkrater, embedsmenn og helsepersonell. Alle med mulighet til å utnytte posisjon og stilling for egen vinning om mulighet og ønske eksisterer. Fremveksten av korrupsjon henger med andre ord sammen med sosial og økonomisk utvikling, samt med fremveksten av det moderne samfunn (Huntington, 1968, s. 59).

Med utviklingen av stabile demokratier har vi i den vestlige verden utviklet holdninger, rutiner og institusjoner hvor korrupsjon i stort oppfattes som moralsk og etisk feil. Dette gjenspeiles i Transparency International (TI) sin internasjonale korrupsjonsindeks hvor land i Nord-Europa og Nord-Amerika samt land som Australia og New Zealand opererer i kategorien med minst korrupsjon. Skandinavia og Norden er området med minst korrupsjon på verdensbasis. I den andre enden av skalaen figurerer nasjoner som Sudan, Angola, Afghanistan og Nord-Korea (Transparency International, 2015a, s. 41). Samtidig oppfattes eksempelvis land som Italia med sin mafiatradisjon, og Hellas med sin mistro til stat og sentral styring, som eurosoneens mest korrupte nasjoner (Aftenposten, 2015). Uansett må små land som Norge, med lite utbredelse av korrupsjon, gjennom engasjementer i land med mye korrupsjon kunne forstå og forholde seg til fenomenet.

Korrupsjon har blitt et stadig tilbakevendende tema knyttet til de mange utfordringene det internasjonale samfunnet har møtt i Afghanistan. Erkjennelsen av at korrupsjon er en direkte trussel mot måloppnåelse og effektivitet i internasjonale operasjoner nådde også NATO og ISAF etter hvert. Korrupsjon har ikke tradisjonelt blitt sett på som et militært anliggende, men erfaringene fra Afghanistan har demonstrert at det motsatte må være tilfelle (NATO, 2013b, s. 1). Det har til og med blitt hevdet at korrupsjonen i Afghanistan er en større utfordring enn opprørsbevegelsen, og at trusselen burde behandles deretter. Korrupsjonsbekjempelse må derfor komme med en helhetlig tilnærming, basert på innsikt og forskning (Transparency

International, 2015b, s. 9). Om hva korrupsjon er, hvordan den oppstår, hvor den materialiserer seg, og hva som kan og bør gjøres innenfor definerte områder.

Siden 90-tallet har Norge og NATO i større grad engasjert seg internasjonalt i væpnede konflikter knyttet til land som før og nå figurerer lavt på TIs årlige indekser. Gjennom operasjoner på Balkan, og i land som Afghanistan og Irak, har NATO gjennom sitt engasjement måtte bidra til kapasitet- og institusjonsbygging i det som kan kalles post-konflikt stater. Afghanistan oppfattes kanskje ikke av alle å være i en post-konflikt situasjon, men med en demokratisk valgt regjering og president, og med en sikkerhetssituasjon som fortsatt ikke kan sammenlignes med tidligere borgerkriger kan begrepet forsvares. Relatert til Afghanistan, uttalte tidligere sjef for *International Assistance Security Force* (ISAF) General John Allen i en høring til det amerikanske Senatet høsten 2014, at korrupsjonen i Afghanistan isolert sett faktisk er en større fiende enn Taliban (US Senate, 2014). Med dette som bakteppe forstår vi viktigheten av at aktører i militære operasjoner har innsikt i hva korrupsjon faktisk dreier seg om, hvilke konsekvenser den har, og hvordan den kan bekjempes.

1.2 Problemstilling og relevans

Med utgangspunkt i bakgrunnen skissert over, tar denne oppgaven sikte på å besvare følgende problemstilling: *Hva var styrker og svakheter ved NATO-ISAFs tilnærming til korrupsjonsutfordringen i Afghanistan?*

Styrker og svakheter vil analyseres gjennom å se på samsvaret mellom NATO-ISAFs tilnærming (policy og tiltak), og et rammeverk som definerer hvor og hvordan innsats mot korrupsjon i internasjonale operasjoner bør innrettes. NATO-ISAF er i denne sammenheng perioden NATO ledet ISAF-operasjonen i Afghanistan fra 2003 til 2015 (NATO, 2009). Når korrupsjon beskrives som en større utfordring enn Taliban, må fenomenet kunne sies å ha sin relevans. At store giverland som Norge i 2013, grunnet omfattende korrupsjon, truet med å redusere sin støtte til gjenoppbygging og utvikling av landet aktualiserer problemet ytterligere (Giæver, 2013). Korrupsjon kan bidra til å "ta" fremtiden fra Afghanistan, og rammer først og fremst fattige, kvinner og barn (Stårvik, 2013). Om korrupsjon ikke direkte dreper, så vil den allikevel kunne være en medvirkende årsak til dødsfall og tragedier i land som blir rammet av krig og katastrofer. Så mange som 83 % av de som har omkommet i jordskjelv de siste 30 år, antas å ha dødd i bygninger som har kollapset på grunn av dårlig kvalitet i konstruksjonene

fordi korrupte bygningsfirmaer og korrupte offentlige medarbeidere neglisjerer lokale og sentrale byggeforskrifter (Nicholas & Roger, 2011). Samtidig vet vi at det er en sterk forbindelse mellom korrupsjon og kriminell aktivitet som direkte understøtter opprørsbevegelser og internasjonal terrorisme. At terrororganisasjonen Den islamske stat(IS) nå kaster sine øyne på Afghanistan skyldes at landet fremstår som en honningkrukke på den type aktivitet slike organisasjoner representerer (Stårvik, 2015). Når korrupsjonen blir altomfattende, som i Afghanistan, får det alvorlige konsekvenser for samfunnet det berører. Korrupsjon blir en trussel mot sikkerhet og stabilitet som grunnlag for all annen internasjonal innsats og utvikling. Problemstillingen er relevant fordi det er viktig å trekke erfaringer fra tidligere og ta med seg erfaringer til pågående og fremtidige operasjoner hvor korrupsjonsutfordringen er stor.

Som deployert *Counter-Corruption* offiser i det operasjonelle hovedkvarteret ISAF Joint Command (IJC) i 6 måneder i 2013 ble læringskurven innenfor et nytt og spennende område bratt. Et område undertegnede som stabsoffiser innen *Targeting* og effektpåvirkning hadde liten kompetanse på ved oppstart.¹ Min funksjon hadde som hovedfokus, via etterretninger og rapporter i samarbeid med afghanske myndigheter, enten å påtale eller fjerne korrupt personell på både militær og sivil side. Formålet var å bidra til å skape mer troverdige, rettferdige og fungerende institusjoner, samt å være ansvarlig for å koordinere og samarbeide med det underordnede nivået når det gjaldt øvrige tiltak og initiativ innen korrupsjonsbekjempelse. Interessen for oppgavens tema ble derfor til i 2013. Masteroppgaven åpnet for en mulighet for å se mer helhetlig på innsatsen og med en større grad av distanse. Etter termineringen av ISAF fra årsskifte 2014/2015 er det behov for å forske, få innsikt og trekke erfaringer fra perioden.

Oppgavens slutninger om styrker og svakheter ved NATO-ISAFs tilnærming til korrupsjonsutfordringen i Afghanistan vil være viktige bidrag for kunnskapsgrunnlaget for pågående og fremtidige misjoner. Erfaringene og rammeverket kan ha stor innvirkning på muligheten til å nå målsettingen med innsatsen. Det er ikke noe mål i seg selv å generalisere utover det tilfellet som studeres, samtidig som grunnlaget for å trekke slutninger om overførbarhet uansett vil ha sine begrensninger. Tas ikke trusselen og risikoen med korrupsjon tilstrekkelig på alvor kan det påvirke hele oppdraget slik General Allen presenterte

¹ Targeting: The process of determining the effects necessary to achieve the commanders objective, identifying the actions needed to create the desired effects based on means available(NATO, 2008)

til det amerikanske Senatet. En *Mission Failure* i et engasjement som ISAF medfører ikke bare tap av troverdighet, masse ressurser og tusenvis av menneskeliv. Det betyr også tap av en bedre fremtid for en hardt prøvet befolkning. En bedre fremtid som befolkningen i Afghanistan har fortjent etter mer enn 30 år i krig og konflikt. Kanskje sitter vi ikke bare igjen med en urolig region, men i verste fall en situasjon hvor konflikten fortsatt vil kunne understøtte og nære internasjonal terrorisme. Noe som redegjøres nærmere for i kapittel 4.

1.3 Begrepsavklaringer og avgrensninger

Det er særlig fire begreper som er sentrale for oppgaven. De presenteres uavhengig av lengde i egne avsnitt for å gjøre de lettere tilgjengelig. Det første er begrepet korrupsjon. Selv om forståelsen for hva korrupsjon er kan være kulturelt betinget, og forskjellig fra samfunn til samfunn, finnes det ofte anvendte internasjonale definisjoner av fenomenet. På TIs hjemmeside finner vi følgende definisjon:

Corruption is the abuse of entrusted power for private gain. It can be classified as grand, petty and political, depending on the amounts of money lost and the sector where it occurs (Transparency International, 2015c).

Korrupsjon dreier seg ikke nødvendigvis kun om å motta penger, men også misbruk av makt og posisjon for å oppnå andre fordeler. Fordeler som indirekte også kan bety å komme bedre ut av det økonomisk ved senere anledninger. Går vi til Store Norske leksikon finner vi en definisjon av korrupsjon i henhold til straffelovens forståelse:

Etter § 387 straffes for korrupsjon den som for seg eller andre krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel i anledning stilling, verv eller oppdrag (Elden & Finstad, 2016).

I afghansk sammenheng er ikke definisjonen veldig ulik. Definisjonen av *Fesad*, som betyr korrupsjon, finner vi i en artikkel fra nettavisen til Khaama Press. Her tas den underliggende beskrivelsen og den afghanske oppfatningen av problemet med:

Policy papers such as Afghan Anti-Corruption Strategy, defines corruption as “the abuse of public position for private gain” is a significant and growing problem across Afghanistan that undermines security, development, and state- and democracy-building objectives. Pervasive, entrenched, and systemic corruption is now at an

unprecedented scope in the country's history. Years of conflict that has weakened the underdeveloped state institutions and the country's social fabric, Afghanistan's dominant role in worldwide opium and heroin production, and the tremendous size and diversity of international security, humanitarian and development assistance all increase Afghanistan's vulnerability to corruption (Khaama Press, 2016).

Oppsummert for alle definisjonene kan vi si at korrupsjon er misbruk av tillit og stilling for å skaffe seg selv, eller andre, en utilbørlig fordel. Korrupsjonsforståelsen er også kulturelt og sosialt betinget. At posisjoner arves eller følger familie er i noen samfunn helt normalt. Små gaver og oppmerksomheter kan oppfattes som ren høflighet og ikke som bestikkelser i andre samfunn. Det vil derfor i mange sammenhenger være vanskelig å gjøre korrupsjon til et absolutt moralsk spørsmål i møte med andre kulturer. Vanskelige politiske og moralske valg møter oss ofte og ubønhørlig i en virkelighet hvor vi må velge det minste ondet (Cheng & Zaum, 2012, s. 4-6).

Korrupsjon er ofte knyttet til organisert kriminalitet og kriminelle nettverk. Internasjonalt, og ikke minst i Afghanistan, er dette organisert gjennom såkalte *Criminal Patronage Networks* (CPNs). Definisjonen fra spesialenheten *Combined Joint Inter Agency Task Force* (CJIATF) - *Shafafiyat*, som var designet for å koordinere innsatsen på korrupsjonssiden fra ISAF hovedkvarteret, lød slik:

CPNs are comprised of individuals, businesses, and other entities that engage in systematized corruption inside and outside of government and across Afghanistan's public and private sectors. CPNs are often associated with powerbrokers who have consolidated power over the last thirty years of war (CJIATF-Shafafiyat, 2011).

Fenomenet med CPNs er spesielt viktig å forstå i sammenheng med Afghanistan. Det er denne organiserte kriminaliteten og svarte økonomien som undergraver institusjoner, rettsvesen og utvikling i landet. Samtidig er den sterkt knyttet til opiumsproduksjon, våpensmugling, opprørsvirksomhet og al Qaidas internasjonale terrorisme (Stårvik, 2015).

Fokuset på korrupsjon i NATO kom som en del av en mer helhetlig tilnærming, eller *Comprehensive Approach* (CA). Utviklingen av innhold og forståelse for konseptet kom først på agendaen under NATOs toppmøte i Riga i 2006 (National Defence University, 2007).

Vi finner denne beskrivelsen av tilnærmingen i CA i NATOs planleggingsverktøy *Comprehensive Operations Planning Directive* (COPD) og på NATOs hjemmeside:

The lessons learned from NATO operations, particular in Afghanistan and the Western Balkans, make clear that a comprehensive political, civilian and military approach is necessary for effective crisis management. The Alliance will engage actively with other international actors, before, during and after crises to encourage collaborative analysis, planning and conduct of activities on the ground, in order to maximize coherence and effectiveness of the overall international effort (NATO, 2013a).

Erkjennelsen av at militærmakt alene ikke løser en krise eller konflikt har medført et annet syn og en annen tilnærming under planlegging av operasjoner. Dette redegjøres det for nærmere i kapittel 4 hvor jeg går dypere inn i empirien rundt NATOs tilnærming.

Siste begrep som må med er *Counter- and Anti Corruption* (CAC). Dette er et fellesbegrep som dekker all type korrupsjonsbekjempelse og er sammensatt av to begreper. *Counter-Corruption* som er en mer aktiv tilnærming til faktisk korrupsjon, samt *Anti-Corruption* som har et større fokus på forebyggende og overordnet arbeid (NATO, 2013b, s. 2). For å illustrere forskjellen var IJCs rolle mer utøvende og rettet mot faktisk korrupsjon og *Counter*, mens virksomheten på strategisk nivå i ISAF HQ gjennom policy-arbeid, seminarer, mentorering og etablering av rutiner for innsikt var mer under kategorien *Anti*.

Hva angår avgrensning så er det ikke hele det internasjonale samfunnets innsats på militær og sivil side som er fokuset. Fokuset er den militære innsatsen, og mer konkret NATO-ISAFs tilnærming til korrupsjonsutfordringen i Afghanistan og hvordan den ble koordinert mot andre aktører. NATO ledet ISAF fra 2003 og frem til operasjonen ble avsluttet ved utgangen av 2014. Oppgaven avgrenses til perioden fra rundt 2010. Bakgrunnen for dette er at en aktiv tilnærming og konkrete tiltak først kom i perioden med sjefer som General Petraeus og General McChrystal. I denne perioden ser vi starten på de internasjonale giverkonferansene som etter hvert begynte å beskrive og kreve tiltak for å redusere korrupsjonen i landet. Konferansen i London juni 2010 var den første som uttrykte krav om å redusere korrupsjonen i Afghanistan (UNODC, 2010).

Oppgaven vil ikke vurdere effekten av NATO-ISAFs tilnærming da den ville være vanskelig å isolere og måle, og perioden er relativt kort tatt i betraktning behovet for utvikling i landet.

Det er andre forhold som kan ha påvirket utviklingen i den ene eller andre retningen. Afghanistan beskrives som det største internasjonale prosjektet noensinne, med donasjoner, overføringer og investeringer i en ukoordinert og stigende frekvens (Transparency International, 2015b, s. 9). TI kaller denne pengebruken pervers, fordi fokuset var på å bruke mest mulig midler, og ikke på den reelle effekten. På denne måten kan korrupsjonen være selvgenererende fordi tilgang til verdier og makt øker (Huntington, 1968, s. 61). Risikoen ved selv å bidra til økt korrupsjon er påtagende dersom det mangler rutiner og fokus på kontroll av ressursene som tilføres. Det er kjent at eksempelvis USA aktivt benyttet kontanter for å kjøpe seg lojalitet og bestikke sentrale afghanere, med president Karzai i spissen (Rosenberg, 2013). Dette gjør bildet mer komplekst og utfordrende fordi det blir vanskelig å si om det er de, eller oss, som er problemet. Ved å studere TIs årlige korrupsjonsindeks er det mulig over tid å se at Afghanistan har vært, og er, blant de mest korrupte landene i verden. En annen observasjon er at Afghanistan har falt fra 117. plass i 2005 til 172. plass i 2015 (Transparency International, 2015a). Det er med andre ord grunn til å tro at innsatsen for å bekjempe korrupsjonen har hatt sine svakheter. Effekten av ISAFs innsats isolert sett ville uansett ha vært vanskelig å vurdere.

1.4 Eksisterende forskning og studiens bidrag

Tidligere forskning på området synes begrenset selv om tematikken og artikkelutvalget med fokus på korrupsjonsutfordringene i Afghanistan er mange. Det finnes en del forskning på korrupsjon og fredsbygging generelt, men ganske lite på underområdet korrupsjon og militære operasjoner.² Det finnes noen få undersøkelser og forskningsbaserte rapporter som fokuserer på Afghanistan, utgitt av Transparency International, NATO og forskjellige forskningsmiljøer i USA (JCOA, 2014; NATO, 2013b; Sullivan & Forsberg, 2013; Transparency International, 2015b). En fellesnevner for disse rapportene er at de synes å ha en strategisk tilnærming. En tilnærming som beskriver erfaringer og anbefalinger gjort på høyt nivå i organisasjonen, noe oversiktene over intervjuobjektene viser. Analyser og fokus på tilnærmingen og innsatsen ned i organisasjonen og ut lokalt på taktisk nivå i Afghanistan har ikke hatt fokus. En ting er hva som er etablert og som kanskje fungerer i Kabul. En annen ting er oppfølging og gjennomføring lokalt og regionalt i et land med tradisjonelt svake institusjoner (Regjeringen.no, 2008). Hva som var styrker eller svakheter med innsatsen, basert på en

² Magasinet International Peacekeeping hadde et spesialnummer på tematikken *Post-Conflict Peacebuilding and Corruption i 2008* (International Peacebuilding, 2008) Sentrale bidragsytere som Cheng&Zaum blir senere nyttet som sentrale kilder i oppgaven.

forståelse av hva som burde være beste praksis, fremheves heller ikke. I så måte synes denne studien å finne sin plass på et område med lite forskning og med en ny tilnærming. Studien tar utgangspunkt i relevant teoretisk orientert litteratur og utleder hovedkategorier en korrupsjonsbekjempelse bør fokuseres mot. Rammeverket for analysen reduseres til de områdene som har mest relevans for Afghanistan. For via analysen av empiri og erfaringer gi noen valide og troverdige konklusjoner og anbefalinger å ta med seg videre, basert på hva som synes å ha vært styrker og svakheter ved ISAF sin tilnærming.

Oppgavens bidrag for fremtiden er å sette korrupsjon som begrep og utfordring inn i en gripbar ramme for Norge og NATO. En ramme som, basert på erfaringene fra Afghanistan, kan gi oss noen konkrete knagger å henge vår fremtidige innretting på. Fordi trusselen fra korrupsjon, og risikoen ved dets vesen, vil kunne redusere resultat og måloppnåelse betraktelig også i fremtidige misjoner. NATOs troverdighet som et sikkerhetsinstrument og seriøs aktør for stabilitet og fred i verden avhenger også av hvordan vi håndterer denne trusselen. Mennesker og lokalsamfunn som er rammet av krig og nød rammes ytterligere dersom vi ikke klarer å utvikle suksesskriterier og verktøy for å håndtere en slik utfordring. Da er det igjen befolkningen og sivile som rammes ved at midler til utvikling lokalt forsvinner sammen med støtten fra den samme befolkningen (Cheng & Zaum, 2012, s. 88).

1.5 Oppgavens struktur

Etter det innledende kapitlet kommer et kapittel om metode og avklaringer rundt de metodiske valgene. Dette for at leseren skal få en forståelse for de vitenskapelige valg som er gjort og benyttet for å belyse problemstillingen. Kapitlet redegjør kort for prosessen med å utvikle et analytisk rammeverk for oppgaven. Kapittel 3 beskriver nærmere de syv kjerneområdene og åtte tilleggs-kategoriene som korrupsjonsbekjempelsen må fokusere på. Dette er rammeverket som den senere analysen hviler på. Innledningsvis her beskrives utfordringene med korrupsjon knyttet til internasjonale operasjoner. I kapittel 4, som er en empirisk redegjørelse, beskrives historikken og bakteppe for korrupsjonstilnærmingen knyttet til NATO og Afghanistan. Her beskrives NATOs policy og doktriner for å danne en overordnet forståelse for hvor vi står i tilnærmingen til korrupsjon i dag. En tilnærming som ikke lenger kun fokuserer på ren militær stabiliseringsinnsats, men også på innsats innen alle samfunnsområder og i samarbeid med alle sivile aktører. I erkjennelsen av at militær makt alene ikke kan skape forutsetning for en varig stabil demokratisk utvikling.

I det femte og mest sentrale kapitlet drøftes og analyseres funn fra empiri og egne intervjuer. Intervjuobjektene er valgt ut basert på erfaring med korrupsjonsarbeid og relevant erfaring fra forskjellig nivå i NATO og ISAF. Fra politisk strategisk nivå i NATO hovedkvarteret i Brussel, og ned til laveste taktiske nivå. I konklusjonen presenteres styrker og svakheter som gjennom analysen fremstår som gyldige og pålitelige. Samtidig presenteres her funnenes fremtidige relevans.

2 Metode og kilder

2.1 Metode

Som forfatter av metodeboken *Innføring i Samfunnsvitenskapelig Metode*, Dag Ivar Jacobsen sier, så er ikke den ene eller den andre forskningsmetoden bedre enn den andre. Valg av metode er et pragmatisk valg for å finne det undersøkelsesopplegget som er best egnet til å besvare den spesifikke problemstillingen (Jacobsen, 2015, s. 41). Metodekapitlet vil ikke drøfte de generelle sterke eller svake sidene ved en kvalitativ eller kvantitativ tilnærming, men redegjøre for de faktiske metodiske valgene som er gjort i oppgaven og diskutere styrker og svakheter sett opp mot oppgavens problemstilling og implikasjoner for studiens validitet og reliabilitet (Jacobsen, 2015, s. 401).

Oppgaven legger til grunn et intensivt undersøkelsesdesign og case-studie som forskningsstrategi. Yin (2003) referert til i Ringdal (2013) definerer case-studie som en empirisk undersøkelse av et samtidig fenomen i sine naturlige omgivelser, der grenseflaten mellom fenomenet og omgivelsene ikke er klar, og der det benyttes flere datakilder (Ringdal, 2013, s. 170). Utfordring i dette casestudiet ligger blant annet der, mellom fenomenet og omgivelsene. Basert på det faktum at både mandat, oppdrag, geografi, struktur og størrelse endret seg kontinuerlig frem til terminering. Samtidig beskrives nettopp slike casestudier som nyttige, da de er begrenset i tid og rom, og gir mulighet for en variert form for innsamling av data over en lengre periode (Creswell, 2014, s. 14). Dette samsvarer med mitt ønske om å gå i dybden på et lite utforsket område, mens muligheten til å trekke ut data fra flere kilder styrker den interne validiteten. Svakheten, uansett funn, ligger i den begrensede eksterne validiteten og interessen som korrupsjonsbekjempelse kanskje har i fremtidige post-konflikt scenarier. Selv nå etter å ha blitt beskrevet som den største trusselen for den fremtidige utviklingen i Afghanistan.

I min problemstilling ønsker jeg å belyse styrker og svakheter ved ISAFs korrupsjonstilnærming i Afghanistan. I det ligger det et ønske om å analysere og vurdere den militære tilnærmingen på området. Undersøkelsen er eksplorerende fordi den har som hensikt å utdype et tilfelle eller fenomen vi vet lite om. Problemstillingen kan derfor i like stor grad oppfattes som et åpent spørsmål, hvor ønsket er å finne frem til hva som var styrker og svakheter ved innsatsen, uten å vite hva dette innledningsvis er, eller innebærer før drøftingen

er gjennomført. Min hypotese var at veien ville bli til underveis med masteroppgaven. At variablene, eller forholdene som utgjorde innsatsen ville avdekke seg selv gjennom analyser av relevant teori, av tilgjengelige studier og ikke minst gjennom en egen utviklet undersøkelse. Det er dette Jacobsen beskriver som eksplorerende, fordi det søkes å gå i dybden etter nyanserte data, etter uventede kontekstuelle forhold, samtidig som man er følsom for nyanser. En slik tilnærming krever konsentrasjon om noen få enheter og metoden egner seg derfor til innsamling av kvalitative eller åpne data (Jacobsen, 2015, s. 64). Oppgavens metodikk ble derfor kvalitativ.

Som en del av metoden er det også nyttet dokumentundersøkelser. Disse dokumentene, eller kildene, blir ytterligere beskrevet i neste avsnitt. Dokumentundersøkelser er nyttige verktøy for å få andres synspunkter eller fortolkning av en hendelse. Samtidig er andre dokumenter ofte sekundærkilder og må behandles deretter. Dokumentene er produsert med tanke på andre problemstillinger, og både gyldighet og pålitelighet må derfor vurderes (Jacobsen, 2015, s. 173). Samtidig sier Jacobsen videre at jo flere av de mulige datainnsamlingsmetodene man benytter, jo bedre blir den kvalitative undersøkelsen. Jo flere metoder, jo flere vinklinger på samme fenomen, jo flere detaljer og jo nærmere virkeligheten kan vi komme med en undersøkelse. Dokumentundersøkelser og intervjuer er blitt valgt som metoder for å belyse problemstillingen best mulig.

En særskilt metodisk utfordring som bør fremheves er å ha den nærheten til ISAFs tilnærming som undertegnede har. At jeg, med både tjeneste som Stabssjef i den norske *Provincial Reconstruction Team* (PRT) i 2008 og som dedikert *Counter-Corruption* offiser i IJC i 2013, har egne erfaringer og til dels egne meninger om innsatsen synes klart. At egne erfaringer kan ha påvirket tolkning av data, og påvirket hva jeg har vurdert som relevante data, er mulig. Det å bevege seg i rommet mellom nærhet og distanse har vært utfordrende, nettopp slik Jacobsen beskriver i sin metodebok. Å beholde en kritisk avstand og analytisk objektiv holdning har uansett vært målet (Jacobsen, 2015, s. 38). Selv om noen egne kilder nyttes som referanser har kildebruken bevisst vært nyttet for å gi en nødvendig distanse til problemstillingen. Andre, med erfaring fra både taktisk og operasjonelt nivå, er hovedkildene når erfaringene fra disse nivåene analyseres og drøftes. Intervjuobjektene har samtidig erfaring fra andre perioder, fra andre stillinger og fra den sivile dimensjonen i både NATO og FN. Samtidig har min erfaring fra korrupsjonsområdet gitt oppgaven en bredde og dybde i forståelsen av

fenomenet som kanskje få andre har. Egen erfaring trekkes frem der den kan forsterke andres funn og bidra til å belyse et fenomen ytterligere.

2.2 Kilder

I dette underkapitlet vil kildene og et begrunnet valg av disse presenteres. Kildene kan i grovt kategoriseres i fire hovedtyper. Først presenteres sentral litteratur og teori på korrupsjonsområdet. Disse kildene har vært nyttet til å studere fenomenet mer på et generelt grunnlag og for å danne rammeverket for den videre analysen.³ Den andre hovedtypen er empiriske undersøkelser og rapporter fra Afghanistan. I tillegg til at disse nyttes som grunnlag for å analysere styrker og svakheter ved ISAFs innsats, har de vært nyttet til å redusere rammeverket til de mest relevante områdene for innsatsen i Afghanistan. Den tredje hovedtypen kilder som presenteres er intervjuobjektene. Intervjuer er, på lik linje med undersøkelser og rapporter fra Afghanistan, en hovedkilde for analysen i kapittel 5.

At korrupsjon ikke er noe nytt fenomen dokumenterer Samuel P. Huntingtons tilbake i 1968 i sin bok *Political Order in Changing Societies* (Huntington, 1968). Den gjennomgående analysen av samfunn i endring, og den nødvendige politiske orden, belyses gjennom et eget kapittel om korrupsjon. Her beskrives fenomenet og hvorfor og hvordan korrupsjon oppstår. I min søken etter teori rundt korrupsjon fremsto denne boken som innsiktsfull og nyttig for helhetsforståelsen. Samtidig er den ikke like egnet for å kategorisere områder for innsats da den beskriver fenomenet i en mer kulturell og institusjonell kontekst. Gjerne i en historisk sammenheng og med fokus på modernisering av samfunn generelt. Huntington beskriver faktisk et vist behov for korrupsjon innledningsvis i samfunn som er i rask endring. Dette for å omgå sent arbeidende byråkrati og for på den måten stimulere til raskere utvikling og investering (Huntington, 1968, s. 69). Han beskriver godt hva korrupsjon er, hvor den oppstår og hvorfor den oppstår, men forsøker samtidig ikke å beskrive hvordan den bør bekjempes. Uansett er Huntingtons innsikt viktig for alle som søker teori og innsikt i fenomenet korrupsjon. Huntington er derfor med, og vil bli nyttet som sentral teori uten at han er sentral i utledningen av hovedkategorier og områder for innsats. Mads Berdals bok *Building Peace after War* tilhører samme kategori (Berdal, 2009). Boka gir god innsikt i utfordringer rundt

³ I tillegg til litteraturen presentert under nyttes en rekke kilder, blant disse korrupsjonsundersøkelser fra Afghanistan i regi av *United Nations Office of Drug and Crime* (UNODC), og Transparency Internationals årlige korrupsjonsindex hvor land rangeres innbyrdes ut fra valgte kriterier (Transparency International, 2015a; UN, 2013).

nasjonsbygging etter krig, og den sier eksempelvis mye om trusselen fra kriminelle nettverk og politiske forbindelser. Den brukes ikke som hovedkilde med tanke på korrupsjonsutfordringen, men gir en bred forståelse for utfordringene generelt etter krig og konflikt.

Det finnes ellers mange bøker om post-konflikt erfaring og statsdannelser i tidligere mislykkede stater, kanskje først og fremst fra Afrika, Sør-Amerika og Asia. Få bøker når opp til helheten i *Corruption and Post-Conflict Peacebuilding* redigert av Christine S.Cheng and Dominik Zaum. Denne boka fra 2012 gir en dyp innsikt i utfordringene rund korrupsjon, fredsbygging og rekonstruksjon i post-konflikt stater (Cheng & Zaum, 2012). Den inneholder en rekke casestudier som knytter teorien til tidligere og nåværende konflikter som omfatter Bosnia og Herzegovina, Liberia, Afghanistan, Irak og Sri Lanka. I min søken etter teori, og en form for beste praksis på området, er denne boken sentral som en del av rammeverket for å kunne drøfte styrker og svakheter i tilnærmingen.

Som tidligere nevnt er TI den sentrale internasjonale NGO'en som fokuserer på korrupsjonsbekjempelse. TI ga i 2014 ut *Corruption Threats&International Missions – Practical guidance for leaders* (Transparency International, 2014). Denne boka retter seg mot både sivile og militære ledere, og er en praktisk håndbok med tips om hvordan tilnærme seg korrupsjon som en trussel mot oppdrag og målsettinger under internasjonale konflikter og misjoner. Selv om denne boka kom ut helt mot slutten av ISAF-perioden, vil den i denne sammenheng kunne bidra til å sette funn ved NATOs tilnærming inn i et perspektiv på lik linje med boka nevnt i forrige avsnitt.

Det norske *Centre for Integrity in the Defence Sector* (CIDS) har siden opprettelsen i 2012 arbeidet for å fremme integritet, anti-korrupsjons tiltak og god forvaltning, både i alliansen og øvrige land i forskjellige NATO samarbeidsfora. Senteret har i tillegg til å jobbe direkte med partnerland også gitt ut *Criteria for good governance in the defence sector - International standards and principles* (CIDS, 2015). Publikasjonen er ment nyttet som en rettesnor i NATO, og er det verktøyet som brukes når land skal undersøkes og vurderes for forbedring. Publikasjonen inneholder til sammen 250 spørsmål, eller kriterier, som ses på innenfor forskjellige forvaltnings- og driftsområder i forsvarssektoren som hele. Fra dette omfattende dokumentet kan det hentes flere direkte overførbare tiltak og metoder som kan bidra til en forståelse for hvilke områder en innsats mot korrupsjon må fokusere på.

Oppsummert er det disse kildene som har vært studert og som har dannet grunnlaget for rammeverket. Disse utledes ytterligere som hovedkategorier og områder for enhver korrupsjonsinnsats i neste underkapittel.

Den andre delen av dokumentundersøkelsen bestod i å finne relevante kilder og empiri fra andre undersøkelser utført i Afghanistan. NATOs egen efaringsinnhentingsenhet, *Joint Allied Lessons Learned Centre* (JALLC), publiserte i 2013 rapporten *Counter- and Anti-Corruption – Theory and Practice from NATO Operations* (NATO, 2013b). Denne rapporten har naturlig nok sin tyngde fra ISAF, men er ment å kunne nyttes i fremtidige engasjementer. Rapporten beskriver først og fremst erfaringer fra ISAF på strategisk nivå. Ingen på operasjonelt nivå som hadde ansvaret for Afghanistan utenfor Kabul ble intervjuet. Den vurderer heller ikke styrker og svakheter ved ISAFs tilnærming til korrupsjon, men kommer opp med mange anbefalinger som nyttes i utvikling av rammeverket og i analysen. Anbefalingene er hentet fra mer enn 50 sivile og militære eksperter i NATOs hovedkvarter i Brussel, i kommandostrukturen i Europa og fra ISAF HQ i Kabul. Ikke minst også fra sivile eksperter i andre organisasjoner som arbeidet og var til stede i Afghanistan når undersøkelsen ble utført. Dokumentet blir sentralt også denne sammenhengen.

Neste dokumentet, eller kilde, som bidrar til empiri er en artikkel og rapport fra to tidligere medarbeidere i CJIATF-Shafafiyat, Tim Sullivan og Carl Forsberg. Artikkelen *Confronting the Threat of Corruption and Organized Crime in Afghanistan* beskriver ti konkrete anbefalinger og erfaringer man kan ta med seg videre inn i fremtidige væpnede konflikter (Sullivan & Forsberg, 2013). Begge var masterstudenter når artikkelen ble skrevet, og det er rimelig å anta at ingen hadde noen bias som medførte en glorifisering av NATO og USAs innsats. Til det virker artikkelen fra de to tidligere korrupsjonsjegerne med erfaring fra ISAF å stemme godt med mitt eget inntrykk. Anbefalingene fra denne artikkelen bidrar derfor ytterligere som en empirisk kilde når ISAFs styrker og svakheter drøftes og analyseres i kapittel 5.

Som det siste sentrale empiriske dokumentet ble TIs egen rapport fra Afghanistan et naturlig valg (Transparency International, 2015b). Rapporten er basert på 75 intervjuer på tvers av høytstående politiske, diplomatiske, militære og sivile skillelinjer. Denne rapporten ser på den helhetlige innsatsen fra det internasjonale samfunnet, inkludert intervjuer med forskjellige hjelpeorganisasjoner, forskjellige FN- og EU instanser, forskere og journalister. I et holistisk perspektiv, hvor vi ser på ISAFs styrker og svakheter fra et strategisk nivå og nedover, bidrar

denne rapporten til en god overordnet forståelse. Heller ikke denne kilden ser på sammenhengen i innsatsen fra strategisk nivå ned, og ut i på lokalt og taktisk nivå.

Under dokumentanalysen ble det tidlig klart at tilgjengelige kilder ikke i tilstrekkelig grad ville svare på problemstillingen. Først og fremst på grunn av det strategiske fokuset som i stort begrenset seg til Kabul og virksomheten i ISAF HQ. At det ikke tidligere er utviklet et forskningsbasert rammeverk for analyse av en korrupsjonsinnsats er en ting, men at fokuset aldri har nådd operasjonelt og taktisk nivå er noe annet. Et av kriteriene for valg av intervjuobjekter ligger implisitt i dette. Utvalget til intervju falt derfor naturlig på offiserer, eller personell, som satt med ansvar direkte relatert til temaet på de forskjellige nivåene. For å sikre dybde, detaljer og kunnskap om ISAFs tilnærming fra strategisk, via operasjonell og ned til taktisk nivå, ble personell med ansvar for policy, operasjoner, veiledning og trening valgt.⁴

Fra politisk strategisk nivå i NATO falt valget på Megan Minnion. Med totalt 6 års fartstid fra Afghanistan har hun i tillegg en unik erfaring fra strategisk nivå i landet. En erfaring som omfatter 3 år som spesialrådgiver for sjef UNAMA, og 3 år som politisk rådgiver(POLAD) for NATOs sivile representant i Kabul. Etter returen fra Afghanistan i 2013 har hun arbeidet i NATOs prosjekt *Building Integrity*(BI), og er nå tilsluttet generalsekretæren som rådgiver innen *Security og Gender*. Minnion ble intervjuet i Brussel og i NATO HQ.

Fra militær strategisk nivå, og fra ISAF HQ, ble den gang Brigader(m) Flemming Agerskov valgt. Ikke bare på grunn av 14 måneder som Sjef CJIAF-Shafafiyat i perioden 2013-2014, men også fordi jeg personlig møtte brigaderen i Kabul i 2013 på et seminar om korrupsjon. Brigaderen fremstod der med en integritet og en tyngde du sjelden ser i omgang med afghanerne. Oberst Flemming Agerskov ble intervjuet i Odense hvor han er nå er territoriell sjef for Sør- og Øst Danmark.

Neste nivå var det operasjonelle nivået og IJC. Her falt valget på Major Eric Vercammen som var min forgjenger som *Counter-Corruption* offiser i IJC. Vercammen har skrevet en artikkel i ISAF magasinet *ISAF Mirror* om bruk av *Evidence Based Operations* (EvBO), og IJCs bruk av det afghanske rettssystemet mot kriminelle og korrupte (Eric Vercammen, 2012).

Intervjuet ble foretatt på den Belgiske Forsvarshøgskolen i Brussel hvor han nå er *Director of the basic Staff Course*.

⁴ Militært opererer vi med tre nivåer for å beskrive ansvar og oppgaver, strategisk, operasjonelt og taktisk ref Håndbok i Stabstjeneste for Forsvaret (FSTS, 2010).

De regionale kommandoene utgjorde det øverste taktiske nivået i ISAF. Her falt valget på Oberst Jan Østbø som var *Director of Operations* i RC-Nord i 2013 og 2014. I den stillingen var han ansvarlig for kortidsplanleggingen og for utøvelsen av de daglige operasjonene. Han var også ansvarlig for *Afghan Development Program* og utviklingen av den afghanske hæren som lå under NATOs treningsmisjon NTM-A. Oberst Østbø jobber i dag ved *Joint Warfare Centre* (JWC) i Stavanger, mens intervjuet ble gjort hos Forsvarets Høgskole i Oslo.

Laveste taktisk nivå i ISAF var PRT-nivået som var underlagt de regionale kommandoene. Her falt valget på en av de siste norske PRT-sjefene, Oberst Torger Gillebo, som var sjef PRT-18 frem til juni 2012. Dette var den siste PRT'en som fortsatt hadde 100 prosent fokus på stabilisering, rekonstruksjon og samarbeid med afghanske myndigheter fram til overtakelsen høsten 2012. Han tjenestegjør nå ved Hærens Våpenskole på Rena hvor intervjuet ble gjennomført.

For ytterligere å samle erfaring fra det laveste taktiske nivået ble en av de få sjefene vi har hatt i et såkalt *Police Mentoring Team* (PAT), Oberst Lars Lervik, valgt. Disse teamene rådgav og mentorerte politistyrker i og rundt det regionale senteret i Mazar-e Sharif. De opererte i den militær-sivile dimensjonen, og ideen med valget var å få en innsikt i fokuset hos de som bidro innenfor utviklingen av det sivile politiet. Oberst Lervik tjenestegjør i dag i Forsvarsdepartementet i Oslo hvor intervjuet ble gjennomført.

Ved å intervju sjefer fra to av de taktiske avdelingene ønsket jeg å få et best mulig grunnlag for å si noe om ISAF tilnærming og forankring ned på laveste nivå. Selv om norske avdelingssjefer av praktiske og økonomiske hensyn ble valgt, er det en felles NATO-ISAF utdannings- og sertifiseringsprosess før deployering. Denne treningen blir utført av NATO *Allied Command Transformation* (ACT) og gjennomføres uavhengig av nasjonal tilhørighet. Antagelsen var derfor at disse uansett ville kunne gi god og relevant informasjon om fokuset til NATO og ISAF innen korrupsjon, både i forberedelsesfasen og under selve deployeringen.

Avslutningsvis så har all forskning foregått i tråd med god forskningsetisk skikk og bruk. Studien er registrert og godkjent hos Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, og både intervjuguide og samtykkeerklæring fra deltakere er en del av dette. Alle intervjuene ble tatt opp på bånd og transkribert til tekst for lettere å analysere innholdet, kategorisere funn og nytte sitater direkte i analysen. Selv om intervjuformen var ny for undertegnede, har jeg forsøkt å være bevisst både mulige intervju effekter og kontekst effekter (Jacobsen, 2015, s.

173, 242-243). Med ett unntak har alle intervjuer foregått på intervjuobjektets eget kontor, med fokus på personlig kontakt og god tid til spørsmål og resonnementer. Alle intervjuer startet med et spørsmål om bakgrunn og relevans til undersøkelsen, samt et åpent spørsmål om generelle styrker og svakheter ved ISAFs innsats. Før innsatsen innenfor de spesifikke kjernekategoriene ble diskutert. Avslutningsvis ble det stilt et spørsmål om det var ytterligere styrker eller svakheter ved ISAFs innsats innen andre områder som ikke ble dekket av intervjuguiden. Erfaringen er at personlig intervju fungerer godt for å få frem dybde, nyanser, eksempler og personlige betraktninger om styrker og svakheter ved ISAFs innsats.

2.3 Om utviklingen av et analytisk rammeverk

Metodikken for å utlede rammeverket og hovedområdene var like enkel som den var omfattende. Ved å studere kildene ble alle erfaringer, tiltak, områder og anbefalinger notert ned og overført til store flippoverark. På den måten satt jeg med en oversikt på oppunder 100 stikkord og korte setninger. Fra alle seks hovedkilder ble så femten hovedkategorier utledet. Flere områder, eller tiltak, var gjennomgående og fremhevet i seks av seks kilder, mens noen tiltak eller fokusområder var nevnt i bare en av kildene. Disse er ikke med i tabellen og ble ekskludert fra rammeverket. Områdene som beskrives først er de som gjennomgående beskrives flest ganger i samtlige kilder, og som fremstår som de viktigste generelt. Dog ikke nødvendigvis med tanke på Afghanistan og ISAF spesielt.

Kilder/ Hovedområde/kategori	Cheng& Zaum	TI Hanbook	CIDS guidance	JALLC report Afghanistan	TI report Afghanistan	Sullivan& Forsberg
Spesialiserte byråer, task force	X	X	X	X	X	X
Internasjonalt press og lederskap	X	X	X	X	X	X
Bekjempe og redusere kriminelle nettverk	X	X		X	X	X
Rettsvesen, ROL	X	X		X	X	X
CA-Helhetlig tilnærming SIV/MIL koord	X	X		X	X	X
Det sivile samfunn, vaktbikkjer&media	X	X		X	X	X
Trening&utdanning – egne og HN		X		X	X	X
Kontroll med ekstern støtte –donerte midler	X	X			X	X
Uavhengig nasjonal revisjon på alle nivå	X		X	X	X	
Kontroll av grenser – int hvitvasking	X	X		X		X
Offentlighet&innsyn		X	X	X	X	
Tilsetninger&utnevnelser	X		X	X		X
Utvikle retningslinjer&policy			X	X	X	
Tidsbruk&for stort fokus på sikkerhet/stabilitet	X				X	X
Bruk av Stratcom&infoops				X		X

Figur 1: Hovedkategorier for korrupsjonsbekjempelse

Alle disse funnene er viktige i seg selv for å forstå helheten og kompleksiteten ved en innsats som omfatter korrupsjonsbekjempelse generelt i en post-konflikt stat. Fremstilt i en tabell så danner disse hovedkategoriene nå grunnlaget og rammeverket for redegjørelsen i kapittel 3. Men å analysere NATO-ISAFs tilnærmingen innen hele femten områder syntes for omfattende. For å redusere antall områder, tilpasset Afghanistan som case, fokuserte undertegnede på kategoriene med funn og treff hos alle de tre empiriske undersøkelsen til høyre i tabellen. Antagelsen var at disse er de mest relevante og egnede for analysen. Ved å sortere områdene med treff hos samtlige empiriske kilder øverst i tabellen nedenfor ga de nye kjerneområdene seg selv. Fremstilt i en ny figur er de femten hovedkategoriene redusert til mer håndgripelige syv kjerneområder.

Kilder/ Hovedområde/kategori	JALLC report Afghanistan	TI report Afghanistan	Sullivan& Forsberg
Bekjempe og redusere kriminelle nettverk	X	X	X
Internasjonalt press og lederskap	X	X	X
Det sivile samfunn, vaktbikkjer&media	X	X	X
CA-Helhetlig tilnærming SIV/MIL koord	X	X	X
Trening&utdanning – egne og HN	X	X	X
Spesialiserte byråer, task force	X	X	X
Rettsvesen, ROL	X	X	X
Utvikle retningslinjer&policy	X	X	
Kontroll med ekstern støtte –donerte midler		X	X
Uavhengig nasjonal revisjon på alle nivå	X	X	
Uavhengige tilsetninger&utnevnelser	X		X
Tid & stort fokus på stabiliseringsoperasjoner		X	X
Offentlighet&innsyn	X	X	
Bruk av Stratcom&infoops	X		X
Kontroll av grenser – int hvitvasking	X		X

Figur 2: Hovedkategorier med kjerne kategorier sortert øverst

Å nytte de øvrige hovedområdene i analysen vil uansett være mulig avhengig av funn under intervjuene. De har fortsatt sin relevans. Det er også et poeng at funn fra tidligere undersøkelser i Afghanistan treffer i stort på de samme områdene. Dette gir et ytterligere inntrykk av relevans og reliabilitet på tvers av valgt empiri. Oppsummert så vil de syv nye kjernekategoriene og de øvrige tilleggs-kategoriene danne rammeverket og bli redegjort for i neste kapittel.

3 Det analytiske rammeverket

3.1 Innledning

Formålet med dette kapittelet er å redegjøre for rammeverket for analysen. Hensikten med rammeverket er at det skal være et godt redskap for å svare på problemstillingen om styrker og svakheter ved NATO-ISAF sin tilnærming til korrupsjonsutfordringen i Afghanistan.

Rammeverket redegjør for settet med kjerneområder og tilleggsområder for korrupsjonsinnsats, og bidrar til å gi retning og struktur til datainnsamlingen og analysen. Kapittelet begynner med en kort bakgrunn om korrupsjon i internasjonale operasjoner, før det tar for seg de ulike områdene.

3.2 Korrupsjon i internasjonale operasjoner

Å utvikle gode holdninger, rutiner, institusjoner og samfunn generelt med lav toleranse for korrupsjon tar tid. TIs *Global Corruption Report* fra 2005 sier ellers at det er spesielt viktig med anti-korrupsjonstiltak tidlig, og spesielt rett etter en konflikt og i den innledende oppbyggingsfasen (Transparency International, 2005, s. 14). TI advarte i 2004, få måneder etter invasjonen i Irak i 2004, om at landet ville oppleve langvarige konsekvenser som følge av korrupsjonen dersom den ikke ble tatt på alvor. Siden 2004 frem til 2015 har Irak falt 40 plasser på korrupsjonsindeksen, fra nummer 130 til nummer 170 i verden, og har kun land som Afghanistan, Sudan, Nord-Korea og Somalia bak seg på rangeringen (Transparency International, 2015a).

Korrupsjon har utspring i forskjellige behov og forskjellige muligheter. En *greed and need* tilnærming gjør seg særlig gjeldende i fattige og underutviklede land som Afghanistan, Sudan og Somalia. Fordi arbeidsløsheten er stor, familiene er store og lønningene lave, ser mange tjenestemenn det som nødvendig å spe på en ellers lav og periodevis manglende lønnsutbetaling. Her kommer det daglige behovet, eller *need*, inn som en forklarende faktor. I de landene der det har vært krig og konflikt i mange ti-år, har det utviklet seg en kultur for å ta til seg mest mulig. Her kommer *greed*, eller grådighet, inn som en faktor (Transparency International, 2014, s. 8-9). Lojaliteten går først og fremst til seg selv og sin familie, og minst til staten og fellesskapet fordi det mangler troverdige fungerende institusjoner og myndigheter sentralt og lokalt. Det er implisitt en lav risiko for å bli tatt og straffet i land som er under

oppbygging. Samtidig er det lett å skjule verdier i eiendom og overføre verdier til utlandet (Cheng & Zaum, 2012, s. 58,59).

Relatert til det politiske og administrative nivået utvikles det to typer korrupsjon som defineres som *petty and grand corruption* i post-konflikt stater. Skillet går nødvendigvis ikke mellom størrelse eller mengde, men mellom nivåene. *Grand corruption* er knyttet til det politiske nivået og *petty corruption* er knyttet til det administrative nivået (Cheng & Zaum, 2012, s. 6). Sektorer som helse, utdanning og rettsvesen nevnes som spesielt utsatt. Det er først og fremst *petty corruption* som rammer befolkningen direkte, og som bidrar til å ødelegge staten og myndighetenes troverdighet. *Grand corruption* blir i større grad et problem for nasjonens egen evne til å fremstå som en troverdig aktør og samarbeidspartner for alle typer av internasjonal støtte. Det er derfor mange grunner til å bekjempe korrupsjonen som en del av oppgavene og utfordringene i militære internasjonale operasjoner. Rammeverket skal nå i det etterfølgende beskrive alle kategorier og områder som korrupsjonsbekjempelsen bør innrettes mot.

3.3 Bekjempelse av korrupsjon i internasjonale operasjoner: kjerne kategorier

Nedenfor beskrives først de syv kjerne kategoriene som ble utledet etter en systematisk gjennomgang av kildene. Å snevre inn analyseperspektivet for mye er heller ikke ønskelig. Viser empirien at ytterligere forhold utenom kjerneområdene er sentrale, holdes det åpent for at disse også analyseres. Øvrige hovedkategorier, eller tilleggskategorier, er uansett relevante i enhver post-konflikt situasjon og beskrives derfor senere som en del av dette kapitlet.

- 1. Bekjempe og redusere kriminelle nettverk (CPNs).** Det første kjerneområdet angår organisert kriminalitet. Kildene beskriver utfordringene rundt kameraderi, familieforbindelser og politiske allianser. Tidligere krigsherrer og kriminelle må ikke bli resirkulert, renover og akseptert som en del av det fremtidige regimet (Cheng & Zaum, 2012, s. 55) Selv om det er langt fra Italia til Afghanistan, nevner Cheng og Zaum mafiaen i Italia som et eksempel forhold som også store NATO-land sliter med. De kriminelle nettverkene vil ta til seg mest mulig, og beskytte hverandre mest mulig innenfor handlingsrommet. Når de kriminelle og korrupte nettverkene først får innpass hos det politiske miljøet har man en utfordring som senere er vanskelig å bli kvitt.

Huntington beskriver dette fenomenet som typisk, og mere utberedt der kameraderiet og kontakten kan følge familie og etnisitet. Gjerne kombinert med svake eller lite effektive politiske partier (Huntington, 1968, s. 71).

2. **Internasjonalt press og lederskap.** Det internasjonale samfunnet må sette press og gi føringer tidlig. Her beskriver alle kildene behovet for å sette standarden og fokuset på integritet, transparens og medfølgende policy og rutiner fra start. Reelle politiske prosesser må startes og presses frem (CIDS, 2015, s. 12). Uten et tilstrekkelig fokus fra organisasjoner som FN, NATO, EU og store førende nasjoner blir det vanskelig å utvikle gode verktøy for korrupsjonsbekjempelse. I land som Afghanistan med den historien de har, og den kulturen de har, må det internasjonale samfunnet tidlig ta ansvar og vise lederskap. Det innebærer å ta avstand fra all type korrupsjon, om den er basert på *need* eller *greed*, eller om den er *petty* eller *grand* (Transparency International, 2015b).
3. **Det sivile samfunn: organisasjoner og media.** Viktigheten av sivile vaktbikkjer som uavhengige organisasjoner og media, understrekes også. Åpne fungerende samfunn har nettopp slike vaktbikkjer som aktivt følger opp og passer på alle typer statlige funksjoner og personer. Varslerfunksjon og tiltak som muliggjør varsling og tips, helt ned på lokalt nivå, nevnes som en del av dette. Kvinners mulighet til deltakelse både i politisk arbeid og i samfunnet eller fremheves også. Rett og slett fordi kvinner er mindre korrupte, og der hvor det er et større innslag av kvinner er utbredelsen av korrupsjon mindre (Cheng & Zaum, 2012, s. 54,222) Fremveksten av slike funksjoner og organisasjoner vil være en indikator for en positiv utvikling også med tanke på korrupsjon.
4. **Helhetlig tilnærming.** En helhetlig tilnærming til korrupsjonsutfordringen omfatter alle aktører som opererer i et spesifikt land, både nasjonale og internasjonale. Selv om dette er en relativt nylig utviklet begrep og tilnærming hos NATO, er den ikke mindre viktig for det totale bildet. Dersom noen land, internasjonale organisasjoner (IO) eller NGO'er ikke følger samme standarder vil korrupsjonen hele tiden finne nye markeder. Alle må med for å påvirke og redusere korrupsjon innen områder som politikk, myndighetsutøvelse, hos sikkerhetstyrkene og innen alle områder som har med økonomisk virksomhet å gjøre. Dette omfatter så vel statlig som privat virksomhet. Den sivil-militære koordineringen må omfatte alle departementer og funksjoner som

omhandler sikkerhet, økonomi, politikk, utvikling og humanitær støtte (Transparency International, 2014, s. 51-52).

5. **Trening og utdanning – egne og vertslandets personell.** Så vel hos egne, som hos vertslandets eget personell, står trening sentralt. Kunnskap om hva korrupsjon er, hvordan den oppstår, konsekvenser og mottiltak må formidles. En ting er at den interne forståelsen i NATO kan være vanskelig. En annen ting er å skape gode holdninger og forståelse hos de som til daglig nærer seg av fenomenet og mulighetene. Kapasitetsbyggingen hos sikkerhetsstyrkene må inkludere fokus på de negative effektene av korrupsjon. Aksepterer man, eller ser gjennom fingrene med korrump aktivitet, er også det internasjonale samfunnet med på å legalisere slik virksomhet. Mentorering på alle nivåer, og i kontakt med alle offentlige representanter må omfattes av fokus på korrupsjon og dens negative effekter (Transparency International, 2014, s. 59,68,105).
6. **Spesialiserte byråer, task forces og spesialister.** For å sette standarden tidlig, og for å ha et verktøy som på forskjellig vis kan bidra med gode CAC-tiltak, trengs spesialiserte byråer eller *task forces*. Slike byråer bør settes sammen av spesialister med forskjellig bakgrunn. Et slikt byrå vil samtidig bli motoren og pådriveren for vertsnasjonens utvikling av gode verktøy, holdninger og systemer for internkontroll og revisjon. Både nasjonale og internasjonale byråer må på plass. CIDS beskriver samtidig at man internasjonalt har forskjellig erfaring med slike byråer. De er ofte vel utstyrt med menneskelige- og øvrige ressurser, men byråene må ha klare mandat og reell myndighet for å kunne implementere policy og aktive tiltak (CIDS, 2015, s. 16). De må ikke bli et nytt byråkratisk lag som kun er et tilsvær på ytre press, eller et forsøk på å blidgjøre og gi det internasjonale samfunnet et signal om at trusselen fra korrupsjon tas alvorlig (Cheng & Zaum, 2012, s. 210,218).
7. **Rettsvesen, inkludert politi og fengselsvesen.** Siste kjerneområde som oftest går igjen er *Rule of Law* (RoL). Et område som internasjonalt inkluderer hele næringskjeden fra politi, påtalemyndighet, dommere og til fengselsvesenet. Rettssystemet er en kjernefunksjon som må følge internasjonale standarder for å bidra til en troverdig fungerende stat. Fungerer ikke rettsvesenet, fungerer ikke fundamentet i enhver demokratisk stat. Kan korrupsjonsvirksomheten i en kontekst pågå uten fare for å bli etterforsket og avdekket er virksomheten selvgenererende (Cheng & Zaum,

2012, s. 82). Press fra CPNs og høytstående offisielle personer bidrar ytterligere til å korrumpere troverdigheten og uavhengigheten til denne sentrale funksjonen. Noe figur 3 i kapittel 4 også beskriver. Et fungerende rettsvesen er selve fundamentet i en demokratisk stat, og en forutsetning for ivaretagelse av menneskerettigheter (CIDS, 2015, s. 1,3,7).

3.4 Tilleggs kategorier

Tilleggs kategoriene beskrives i dette underkapittelet for å ivareta en helhetsforståelse for korrupsjonsbekjempelse i en post-konflikt stat, og for å holde muligheten åpen for at forhold innen disse områdene er sentrale i en vurdering av NATO-ISAFs tilnærming.

- 1. Uavhengig nasjonal ekstern og intern revisjon.** Alle institusjoner og departementer må utvikle egne interne rutiner, kombinert med ekstern nasjonal revisjon. En uavhengig nasjonal revisjon må rapportere direkte til nasjonalforsamlingen eller presidenten, for på den måten å fremstå som uavhengig av den utøvende regjeringen og ministeriene. Like viktig som fokuset på ekstern støtte og midler fra donornasjoner er forvaltningen av interne budsjetter og de nasjonale midlene (Cheng & Zaum, 2012, s. 58,59). Den dagen det internasjonale samfunnet har forlatt landet, og nasjonen står på egne ben, hjelper det lite om det kun har vært kontroll på de mange milliardene som pøses inn utenfra. Internkontroll og ekstern revisjon bør følge internasjonal normativ standard. Slike standarder er preventive i seg selv, og vil rydde opp i mer tradisjonelle nasjonale rutiner som ikke alltid har ønsket effekt (CIDS, 2015, s. 31).
- 2. Ekstern støtte og bruk av donerte midler.** Et gjennomgående tema er bruk av eksterne midler og støtte. Mange donorer beskrives som mer opptatt av mengde midler som er brukt, kontra effekt eller resultat. TI kaller det *perverse spending*, og forbruket kan ikke være utenfor nasjonal eller internasjonal kontroll. Innledningsvis overføres det så mye penger, og det settes i verk så mange prosjekter at det må gå galt. Fordi det kommer alt for mye midler i en periode hvor en nasjon er minst skikket eller minst forberedt til å omsette disse på en skikkelig måte (Cheng & Zaum, 2012, s. 89,93,210). En større grad av planmessig, oversiktlig og styrt tildeling må til (Transparency International, 2014, s. 114).

- 3. Kontroll av grenser og flyplasser for avgifter og internasjonal hvitvasking og finansiering.** Korrupte aktører skor seg på vareimporten og tar de avgiftene som normalt skulle tilkommet staten, samtidig som de tjener gode penger på smugling inn og ut av landet. FN rapporterte i 2013 at grensepolitiet og tollerne i Afghanistan er blant de mest korrupte av alle offentlige ansatte (UN, 2013, s. 11). Opprørerne understøttes direkte med finansiell støtte over landegrensene, samtidig som CPNs opererer langs denne transnasjonale dimensjonen (Sullivan & Forsberg, 2013, s. 169). Dette er et dobbelt problem, fordi midler tas fra staten samtidig som disse overføres ut av landet. Internasjonale mekanismer og samarbeid må derfor på plass for å stoppe hvitvasking og overføring av midler via internasjonale banker og andre land (Cheng & Zaum, 2012, s. 60).
- 4. Offentlighet og innsyn.** Offentligheten må lovbestemmes gjennom egne lover for tilgang på informasjon og innsyn i budsjetter og prosesser. Ingenting skal kunnes holdes skjult for offentligheten, og på den måten ha en direkte preventiv virkning. Slik innsikt og tilgang til informasjon er grunnleggende for utvikling av demokratier (CIDS, 2015, s. 26). Uten innsikt fra interne og eksterne vaktbikkjer, kan den ulovlige virksomheten fortsette bak lukkede dører og beskytte seg selv. Som figur 3 senere illustrerer, det er i ren egeninteresse at aktørene bidrar til å opprettholde staten og dens funksjoner svak. At lovverket er på plass, og at slik innsikt og tilgang til informasjon gjøres mulig nevnes av et flertall av kildene.
- 5. Tilsettinger& utnevnelser.** Innsikt og offentlighet rundt tilsettinger og utnevnelser må på plass. Dette området nevnes spesifikt som et område hvor forbindelser og kriminelle nettverk ivaretar egne interesser, og sørger for å plassere egne folk i offentlige og sentrale posisjoner. Gode rutiner innenfor personellforvaltningsområdet er viktig nettopp for å unngå sterke korrupte forbindelser mellom CPNs, offentlige ansatte og politiske representanter. Disse en felles interesse i å holde staten svak og beskytte hverandre. De vil fortsette sin praksis inntil gode rutiner, innsyn og rettspraksisen er effektiv nok til å motstå press og korrupsjon. Tilsettinger må basere seg på kompetanse og ikke bekjentskaps- og familieforbindelser (Cheng & Zaum, 2012, s. 58).
- 6. Tid & for stort fokus på sikkerhet og stabilitet.** En ting er at ressursene i stort går til å bekjempe opprørsvirksomhet. En annen ting er at den korrupte virksomheten på

denne måten får utvikle seg i skyggen av dette fokuset. I en undersøkelse som dekker flere post-konflikt tilfeller sank korrupsjonen frem til rundt seks år etter konfliktens opphør. Noe som for disse tilfellene kan forklares med at det internasjonale engasjementet ble avsluttet i snitt etter ca 5-6 år. Cheng&Zaum dokumenterer i samme studie at korrupsjonen så vil vokse i nye 7-8 år etter at det internasjonale samfunnet reduserte sitt engasjement. Før den så vil stabiliserer seg på et høyt nivå. Så jo tidligere tiltak settes inn, jo bedre effekt synes å oppnås. Kombinert med at jo lengre det internasjonale nærværet varer jo bedre er det. Å endre normer tar lang tid og krever derfor langvarig intervensjon (Cheng & Zaum, 2012, s. 65-68,203).

7. **Utvikle retningslinjer og policy.** Risiko rund korrupsjon må bli en del av doktrine, trening, utdanning og den helhetlige tilnærmingen til NATO. Uten en felles overordnet policy, tilnærming og forståelse får ikke korrupsjon tilstrekkelig fokus. Som TI beskriver, kunnskapen om fenomenet korrupsjon må være forskningsbasert og ha en klar kobling mot nettopp policy og doktrine (Transparency International, 2015b, s. 4). Viktigheten av å inkorporere CAC initiativ i alle planer og innen alle fagfelt understrekes. CAC kan og må ikke bli et område kun for spesielt interesserte. Å takle korrupsjonen bør derfor fra starten være en del av mandatet og fremdyrkes som et eget fagområde som dekkes i policy og planer (Transparency International, 2015b, s. 9,10).
8. **Stratcom og InfoOps.** Det siste område beskriver et enhetlig budskap til det internasjonale samfunnet, til afghanske ledere og til befolkningen som viktig. I alt vi gjør og ikke gjør er det et budskap. Noe som afghanske myndigheter, befolkningen og kriminelle miljøer vil fange opp (Transparency International, 2015b, s. 10). Afghanistan har vist at korrupsjon, organisert kriminalitet og opprørsvirksomhet har en tett forbindelse. Disse områdene kan derfor ikke håndteres i isolasjon. Virksomheten må kriminaliseres, og budskapet må være entydig i så måte. Bruk av de ikke-dødelige, eller *non-lethal* verktøyene i den operative verktøykassa blir viktigere og viktigere. Egne vedlegg for Informasjonsoperasjoner utvikles nå som standard i ordrer på strategisk og operasjonelt nivå i NATO (NATO, 2013a, s. 4.76)

3.5 Oppsummering

Mange av disse femten kategoriene og områdene henger sammen på forskjellig vis. Samtidig er referansene for å understreke viktigheten av områdene flere enn de som er presentert. Disse vil ytterligere bli nyttet i analysen for å belyse styrker og svakheter innen kategoriene. Dette er hovedområder som en helhetlig tilnærming mot korrupsjon omfatter og som tiltak mot korrupsjon må planlegges innenfor. Om ikke ISAF alene var ansvarlig for alt i Afghanistan, var de den sentrale FN-godkjente aktøren som burde koordinere innsatsen innen alle områder. Fordi mangel på en slik koordinert felles innsats vil kunne true måloppnåelse og utvikling mot fred og stabilitet (Transparency International, 2014, s. 1). Eller som JALLC beskriver i sin rapport fra Afghanistan, “corruption can impact achievement of mission objectives, but also the military force can contribute, largely unwittingly, to the rise and prevalence of corruption” (NATO, 2013b). Vi trenger derfor en bedre forståelse av korrupsjonens natur, effektene, og ikke minst hvordan takle og håndtere fenomenet (NATO, 2013b, s. 4). Oppsummert gir dette rammeverket og retningen for den videre analysen i kapittel 5.

4 NATO og ISAFs tilnærming til korrupsjonsutfordringen i Afghanistan

4.1 Innledning

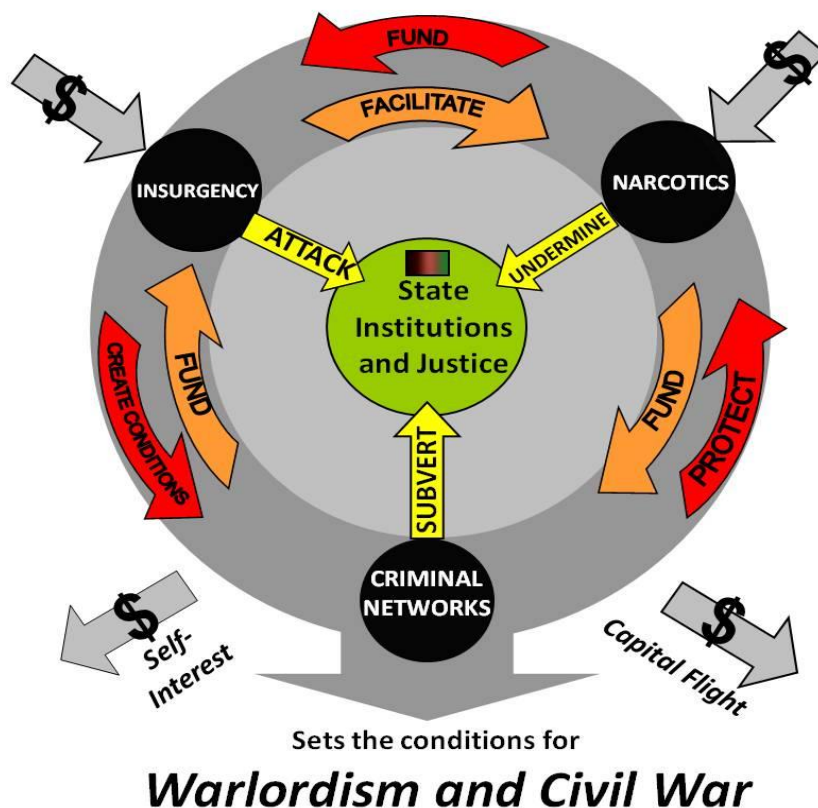
Korrupsjon er definert som en av hovedkildene til sosial urettferdighet rundt omkring i verden. Går vi til land som Egypt og Ukraina var dette en av de bakenforliggende årsakene til uro og regimeskiftet i henholdsvis 2011 og 2013 (Transparency International, 2014, s. 9). På den måten fungerer korrupsjon som en nøkkelårsak til ustabilitet i sårbare og i typisk *failed* eller feilslåtte stater. Hensikten med kapitelet er derfor å sette situasjonen i Afghanistan inn i en kontekst hvor NATOs overordnede policy og tilnærmingen gjennom ISAF blir et beskrivende grunnlag for analysen. Vi ser først på situasjonen i Afghanistan, for deretter å bevege oss inn i NATOs overordnede tilnærming og policy. Avslutningsvis i kapittelet trekker vi dette ned til ISAFs tilnærming uten å gå nærmere inn på styrker og svakheter i denne sammenheng.

4.2 Korrupsjon i Afghanistan

Historikken rundt korrupsjon hverken begynner eller slutter med Taliban. Men deres fremgang i perioden 1994 til 1996 sies også å ha en årsak i folkets ønske om å fjerne en urettferdig og korrump statsforvaltning. Det afghanske rettsvesen var før overtagelsen i 96 en hovedkilde til frustrasjon. Fordi hele kjeden av politi, påtalemyndighet og dommere ble beskrevet som svært korrupte. Noe som ga Taliban en bakdør til innflytelse gjennom sine Sharia-lover og skygge-guvernører. Taliban ble derfor innledningsvis sett på som et bedre og mere rettferdig regime. Et regime som kunne tilby mer rettferdighet enn det staten og de manglende fungerende offentlige myndigheter kunne tilby (Stenersen, 2010b, s. 15).

Korrupsjon, kameraderi og kriminalitet organisert gjennom CPNs oppstod derfor ikke med det internasjonale engasjementet og med ISAF. Korrupsjonen hadde allerede fått utvikle seg over en lang periode med krig og konflikt. Krigsherrene spesielt finansierte mye av sin virksomhet gjennom lokal makt, smugling og kriminalitet. Samtidig var denne virksomheten tett knyttet til narkotikatrafikken. Basert på en omfangsrik hasj og opiumsproduksjon som allerede hadde eksistert i flere tiår. *United Nations Office of Drug and Crime* (UNODC)

estimerte i 2013 at denne produksjonen bare i Afghanistan var verdt rundt 25 milliarder kroner i året (UNODC, 2013). Problemet med denne produksjonen, og samtidig ulovlige økonomien er kanskje ikke åpenbar for alle. Men hvordan alt henger sammen kan figuren nedenfor illustrere. Denne ble utviklet i ISAF i 2013, og presentert til Institutt for Forsvarsstudier og King's College under et foredrag om korrupsjonsbekjempelse i Afghanistan i februar 2015 (Stårvik, 2015).



Figur 3: Sammenhengen mellom kriminelle nettverk, narkotika og opprørsvirksomhet

Modellen søker å illustrere hvordan trusselen fra korrupsjon skaper en tilstand hvor alt henger sammen med alt. Kriminell-, opprørs- og narkotikaaktivitet finansierer, fasiliteter og beskytter hverandre gjensidig. Til slutt underminerer og angriper denne aktiviteten statlige institusjoner og rettsvesen direkte – institusjoner og funksjoner som er selve grunnlaget i en rettferdig og velfungerende stat. Alle aktørene innen dette systemet tjener på en svak stat, og vil så lenge som mulig opprettholde sin virksomhet. Korrupsjon blir derfor viktig å bekjempe helhetlig og på alle fronter. Det internasjonale samfunnet gjennom sine donorland og giverkonferanser ser selvsagt også alvorlig på situasjonen i Afghanistan. Norge har som en direkte konsekvens av den utbredte korrupsjonen og mangel på utvikling holdt bistand tilbake (Giæver, 2013).

Bedrer ikke situasjonen seg vil sannsynligvis også andre giverland kunne sne rykken til Afghanistan. Det vil kunne gi enorme konsekvenser med tanke på videre statsbygging og utvikling. Det er i stort sikkerhetsstyrkene som holder landet sammen, og en manglende finansiering av disse vil kunne bli fatalt (Stårvik, 2014). Det er i stort amerikane som betaler for den afghanske hæren og det afghanske politiet. En situasjon med manglende sikkerhetsstyrker vil derfor raskt gi rom for ytterligere Taliban-fremmarsj, og samtidig etablering av gamle maktstrukturer og lokale krigsherrer. Dette vil igjen kunne gi økt grad av regional konflikt langs etniske skillelinjer. Lokale krigsherrer og CPNs vil igjen kunne utøve enda større kontroll med hverdagslivet til folk gjennom kontroll med handel, lokal skattelegging, kriminalitet og smugling. Om ikke situasjonen i dag enda ligner på en full borgerkrig, vil uansett en slik utvikling fort ta landet tilbake til en slik status.

TI beskriver i sin håndbok (Transparency International, 2014) de forskjellige veiene eller formene korrupsjonen finner. I denne sammenheng er kameraderi og kriminelle nettverk en fellesnevner for å holde institusjonene svake. Det er rett og slett en egen, og en felles interesse i det å ha og opprettholde en svak stat. Personlig vinning er mer fristende når kombinasjonen mulighet og faren for å bli avslørt og straffet er svært liten. Samtidig vet vi at det utnevnes afghanere til viktige posisjoner basert på personlige kontakter. IJC avdekket i 2013 sammen med NDS en kultur innen flere departementet hvor du enten kjøpte eller leide posisjoner. En aktivitet som var organisert av høytstående byråkrater. I ett tilfelle var bestikkelsen for en posisjon som provinspolitistef 50 tusen dollar som en engangssum (Stårvik, 2015), også støttet av Taliban for å få både innflytelse og kontroll på justisen, grenseområdet og smuglingen lokalt. En aktivitet som i seg selv genererte lukrativ finansiering, samtidig som at opprørsvirksomheten kunne foregå uforstyrret mellom Afghanistan og nabolandet. I figuren er en situasjon hvor korrupsjonen fasiliterer opprørens aktivitet illustrert, samtidig som den direkte rammer statens institusjoner, politi og rettsvesen.

UNODC publiserte i begynnelsen av 2013 også en rapport som omhandlet korrupsjon og utbredelse knyttet til fenomenet i Afghanistan (UN, 2013). Her stadfester befolkningen korrupsjon som den største utfordringen rangert etter mangelen på sikkerhet. Arbeidsløshet og fattigdom kommer i denne sammenheng som utfordring nummer 3. FN estimerer her bestikkelser til offentlige tjenestemenn til å utgjøre så mye som ca 3,9 milliarder US dollar pr år. Dette er samtidig en økning på ca 40 prosent fra rapporten i 2009. Bare denne hverdagskorrupsjonen tar så mye som 20% av landets bruttonasjonalprodukt FN rapporterer

videre at mere enn 50% av alle ansettelser ned på distriktsnivå innen politi, tollvesen og byråkratiet generelt er basert på bestikkelser og bekjentskaper. Når vi vet at de som sitter med penger er CPNs og Taliban, ser vi et klart mønster i hvordan korrupsjonen gjennomsyrrer og på mange måter styrer det afghanske samfunnet. For den jevne afghaner koster det fort en månedslønn for hver tjeneste de trenger. Enten det er innen rettsvesen, skole, helse, samferdsel eller landbruk og eiendomsforvaltning.

Avslutningsvis i dette underkapitlet vil jeg forsøke å beskrive hvordan korrupsjonen i Afghanistan også har en internasjonal sikkerhetsmessig dimensjon. Taliban kan i utgangspunktet defineres som en nasjonal opprørsbevegelse med en lokal utbredelse begrenset til Afghanistan og nabolandet Pakistan. Men deres fasilitering av al-Qaidas og Osama bin Ladens virksomhet frem til 2001 medførte som vi vet en amerikansk intervensjon og en fjerning av hele regimet.¹⁵ år senere virker støtten og koblingen mellom organisasjonene fortsatt å eksistere. Talibans nye leder, Mulla Mansour, uttrykte i august 2015 rett etter sin utnevnelse at støtten til al-Qaida fortsatt er uforandret (Roggio, 2015). Koblingen mellom Taliban som en lokal opprørsbevegelse, og al-Qaida som en global aktør innen jihadisme og terrorutøvelse er derfor fortsatt reell.⁵ Fysisk kommer det til uttrykk gjennom al-Qaidas nye kjerneområder som ble etablert med støtte fra Taliban etter 2001. Områder som nå ligger sør-øst i de pashtunske grenseområdene mellom Afghanistan og Pakistan. I disse områdene understøttes fortsatt både Talibans aktivitet inn i Afghanistan, og al-Qaidas aktiviteter og ambisjoner globalt (Stenersen, 2010a).

Det rapporteres ellers i internasjonal media fortløpende om flere konflikter og trefninger i Afghanistan mellom sympatisører fra den Islamske Stat(IS) og Taliban. Parallelt ser vi unisone uttalelser fra Taliban og al-Qaida hvor de søker å fremstå som fortsatt allierte med en distanse til IS (Reuters, 2015). Noe som etablerer IS som noe annet enn kun en lokal utfordring i Syria og Irak. Afghanistan velges trolig relatert til den nasjonale sikkerhetssituasjonen, og grunnet potensiale for rekruttering og finansiering som eksisterer (Faizi, 2015). En svak Islamsk stat med utberedt korrupsjon, med høy grad av organisert kriminalitet, og med en narkotikaproduksjon som er verdsatt til mere enn 20 milliarder kroner i året må fremstå som en mulig honningkrukke. Terror- og opprørsvirksomhet koster mye penger, og finansiering er en forutsetning for høy aktivitet og virksomhet(Hoffman, 2006).

⁵ Jihadisme defineres i Store Norske leksikon som: en voldelig retning innen [islamisme](#) tuftet på væpnet kamp i form av hellig krig ([jihad](#)) for å innføre islamistisk styresett både lokalt og globalt(Lerand, 2015).

Det synes derfor rimelig å se korrupsjonen i Afghanistan i et større bilde. Den bidrar direkte til en mislykket stat som ikke klarer å håndtere sine interne sikkerhetsutfordringer. Samtidig som at situasjonen som skapes indirekte bidrar til understøttelse av global terrorisme. Forsøk fra IS å etablere sin virksomhet i Afghanistan styrker synet på dette. Selv etter snart 15 år med internasjonal innsats og demokratiutvikling kan Afghanistan igjen havne i en situasjon hvor korrupsjon bidrar til å true nasjonal og internasjonal sikkerhet. Uavhengig av om det er Taliban eller IS som blir den organisasjonen som tar hegemoniet som den ledende opprørsbevegelsen i landet. Korrupsjonsutfordringen og all risiko knyttet til denne setter derfor Afghanistan i en særstilling på det internasjonale kartet.

4.3 NATOs tilnærming og overordnede policy

NATOs fokus på utfordringene og risiko rundt korrupsjon startet tilbake i 2007 med det såkalte *Building Integrity Initiative* (North Atlantic Military Committee, 2015). Initiativet kom i november samme år under møtet med det euro-atlantiske partnerskap. Denne organisasjonen ble etablert i 1997, og skal fungere som et forum for samarbeid med land som ikke er medlem av alliansen. Organisasjonen har et eget råd, kalt Det euro-atlantiske partnerskapsråd, eller *Euro-Atlantic Partnership Council* (Wikipedia, 2015). Det euro-atlantiske partnerskap knytter NATOs medlemsland sammen med 18 andre land i Europa og Asia. Mange av disse er land som typisk sliter med utvikling av demokrati, menneskerettigheter og som figurerer nede på TIs internasjonale korrupsjonsindeks. *Building Integrity Initiative* (BI) kom som flere initiativ i den perioden NATO begynte å fokusere på den sivile delen av de internasjonale engasjementene i tillegg. Det i erkjennelsen av at konflikter ikke kan løses med militære virkemidler alene. Hensikten med BI beskrives å være tosidig, på den ene siden skal initiativet utvikle en forståelse for hva korrupsjon er og hvilken påvirkning det har på NATO-ledede operasjoner. På den andre siden er hensikten å gi praktiske råd under utvikling av forsvars- og sikkerhetsrelaterte institusjoner. Fokuset er land som man har vært eller er engasjert i som Kosovo og Afghanistan. Land i det euro-atlantiske samarbeidet i NATOs randsone i øst og i sør er også en del av målgruppen.

Vi ser derfor en tydelig trend i utviklingen i NATO mot en mere helhetlig tilnærming utover på 2000-tallet. Dette var en endring som tok inn over seg hele samfunnsutviklingen som sådan og ikke bare fokus på sikkerhet og opprørsbekjempelsen alene. En helhetlig policy og doktrine utferdiget av BI er nå på trappene, og er planlagt fremlagt og godkjent på NATO

toppmøtet i Warszawa i juli 2016 (Minnion, intervju 7.april 2016). NATOs nye planleggingsdirektiv *Comprehensiv Planning Directive* (COPD) kom i sin første versjon i 2010 som en del av denne utviklingen. Dette er bibelen, håndboka og fellesreferansen til alle offiserer og sivile planleggere i NATO. Dokumentet er rettesnoren ved alle kurs og stabsskoler i NATO, og er det viktigste hjelpemidlet for interoperabilitet og evne til samhandling og fellesoperasjoner. COPD gir NATO et felles språk, felles begreper og felles forståelse av hvordan planlegge og gjennomføre operasjoner. I dette ligger det at NATO for første gang planla med faktorer og handlinger som opererte innenfor følgende seks domener; det politiske, det militære, det økonomiske, det sosiale og innenfor infrastruktur og informasjonsdomenet (NATO, 2013a, s. 1-8). Basert på min tid som NATO-offiser i perioden 2011 – 2014 ble korrupsjon diskutert oftere og oftere som en faktor og risiko ved planlegging av operasjoner. I hvor stor grad dette ble tatt hensyn til i en reell operasjon som ISAF skal analysen senere fortelle oss.

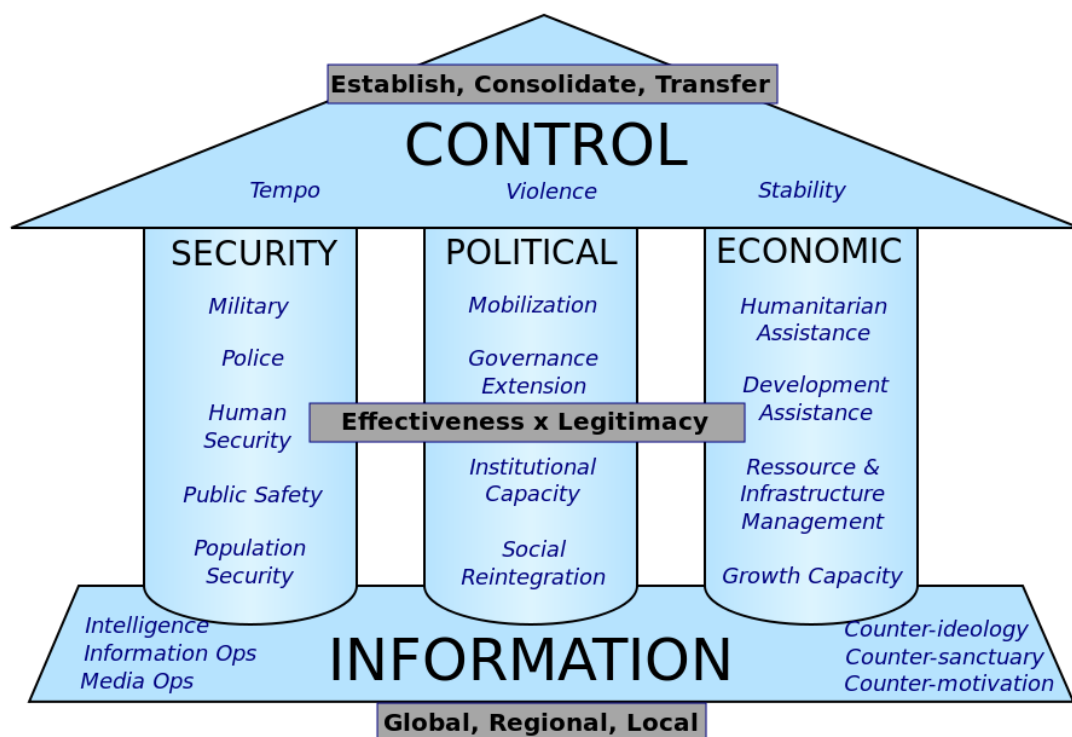
4.4 ISAFs tilnærming

De første dokumentene, eller planene som derimot adresserer korrupsjon tilknyttet ISAF er *North Atlantic Council* (NAC) sin oppdaterte *Comprehensive Strategic Political Military Plan for Achieving Enduring Progress in Afghanistan* og *JFC Brunssum OPLAN 3030*.⁶ Begge dokumenter utgitt våren 2010. Dette er riktignok graderte dokumenter slik som alle NATO-ISAF ordrer og planer, men refereres til i JALLC sin tidligere beskrevne ugraderte rapport (NATO, 2013b). Dette etablerer året som startskuddet for en tilnærming som omfatter korrupsjonsutfordringen i Afghanistan. Utviklingen følger parallelt med ISAF sin utvikling fra en stabiliseringsmisjon i 2003, til en COIN eller *Counter Insurgency Operation* i 2009/2010 (Rynning, 2012). Med etableringen av IJC i 2009 og revideringen av ISAF OPLAN 10302 i 2010 fikk ISAF samtidig etablert et operasjonelt nivå. Et nivå med egne oppdrag som kunne fokusere eksklusivt på operasjonene innenfor Afghanistans grenser.

På denne måten ble ISAF HQs fokus på aktørene i Kabul og utenfor Afghanistan. Markerte sjefer som General McChrystal og General Petraeus stod for denne transformasjonen som ble en realitet på grunn av de økende utfordringene på bakken i Afghanistan. Med COIN kom fokuset på en tilnærming som også inkluderte et fokus på vinne hode og hjerter til

⁶ En OPLAN er en operasjonsplan for operasjoner som spenner over relativt store områder og tidsrom og er vanligvis basert på gitte forutsetninger. Den kan gjelde en enkelt operasjon, eller en rekke sammenhengende operasjoner som utføres etter hverandre ref Håndbok for stabstjeneste i Forsvaret (FSTS, 2010).

lokalbefolkningen gjennom bevisste og planlagte initiativ og operasjoner. Korrupsjon fikk også fokus i *Targeting*-prosessen i IJC og to dedikerte stillinger ble etablert fra 2011. Men andre initiativ så også dagens lys i denne perioden. Hele det afghanske rettssystemet var en hovedutfordring i sammenheng med korrupsjon og manglende troverdighet. Dette ble fra 2011 ivarettatt gjennom etableringen av *NATO Rule of Law Mission* (NROLFSM). Etter et initiativ av sjef ISAF General Petraeus og som en del av en ny COIN-tilnærming i Afghanistan (NATO, 2011a). En tilnærming som ble utviklet i samarbeid med rådgiveren Dr. David Kilcullen i perioden 2006 -2007 i Irak. COIN som konsept ble illustrert med følgende skisse (COIN, 2016):



Figur 4: Konseptskisse for Counter Insurgency, COIN

Som vi forstår kan korrupsjon favne og ramme alle søyler i denne tilnærmingen. NROLFSM skulle derfor bidra innen alle søyler fra sikkerhet for enkeltpersoner, til troverdig myndighetsutøvelse samt til å angripe og redusere korrupsjon innen samfunnsutvikling, sysselsetting og utvikling av infrastruktur. Oppsummert for ISAFs tilnærming kan vi si at fokuset på CA og COIN kom for fullt i perioden rundt 2010. Med det fokuset på trusselen og risikoen ved korrupsjon som en del av det hele. Materialisert og institusjonalisert gjennom planer, ordrer og direkte konkrete tiltak som etablering av egne ISAF enheter som CJIAF-Shafafiyat, NROLFSM og *Counter-Corruption* miljøet i IJC.

5 Analyse

I dette kapitlet skal vi nå analysere oss frem til svar på problemstillingen om styrker og svakheter ved NATO-ISAFs tilnærming til korrupsjonsutfordringen i Afghanistan. Analysen vil ta for seg kjernekategoriene i samme rekkefølge som tidligere presentert uten noen intern prioritet eller bevisst rekkefølge. Funn hos tilleggskategoriene vil bli samlet i et eget underkapittel. Hver kategori og underkapittel oppsummeres enkeltvis. Avslutningsvis oppsummeres kapitlet kort uten å foregripe konklusjonene i kapittel 6 for mye.

5.1 Bekjempe og redusere kriminelle nettverk

Å få ting riktig fra begynnelsen beskrives som særskilt viktig for enhver post-konflikt situasjon. Det er den første perioden etter en konflikt at de vanskelige valgene må gjøres, at forventningene er store og at grunnlaget for en langsiktig løsning legges (Berdal, 2009, s. 21). Vi skal i analysen av dette området se om NATO-ISAF gjorde de rette og vanskelige valgene innledningsvis for å redusere betydningen av de kriminelle nettverkene eller CPNs. For som Huntington beskriver, får disse innpass i det politiske nivået har man en utfordring som det senere er vanskelig å kvitte seg med (Huntington, 1968, s. 71).

I 2012 anerkjente COM ISAF et behov for å avdekke beste praksis og erfaringer fra internasjonalt korrupsjonsarbeid. NATOs Joint Analysis and Lessons Learned Centre leverte sin første og eneste rapport med anbefalinger på dette området i juni 2013 (NATO, 2013b). Rapporten tok for seg erfaringer fra internasjonalt korrupsjonsarbeid generelt, og analyserte erfaringer fra ISAF spesielt. NATOs egen rapport sier lite om behovet for en tilnærming til de kriminelle nettverkene. Når Berdal beskriver at man tidlig må ta de vanskelige valgene, så forstår vi kanskje bedre hvordan CPNs i stor grad har tatt kontrollen i Afghanistan. Men som Agerskov argumenterte, ISAF inkorporerte kriminelle rett inn i regjeringsapparatet gjennom å basere en maktovertakelse og etablering av et politisk miljø på gamle krigsherrer og mujahedinkrigere fra Nord-Alliansen. Det var disse man spilte på for å etablere den nye afghanske administrasjonen etter Talibans fall i 2001; etablerte nettverk der penger og innflytelse blir fordelt etter en bestemt nøkkel slik at alle skal bli fornøyd. Karzai med kontroll på pashtunerne, vise-presidenten og tidligere leder for Nord-Alliansen Fahim Khan med kontroll på uzbekerne. Slik Agerskov beskrev det så ga NATO og det internasjonale samfunnet i praksis fra begynnelsen bort Afghanistan til et organisert mafialignende nettverk

(Agerskov, intervju 8. mars 2016). Krigsherrer som kommer opp fra maktbaser regionalt vil naturlig nok fortsette å kontrollere den lokale økonomien. Gjennom toll og avgifter som burde gått til staten for øvrig (Cheng & Zaum, 2012, s. 55).

De kortvarige effektene av en rask stabilisering synes å ha vært viktigere enn langvarige effekter som troverdige og fungerende stats-funksjoner. For som Sullivan og Forsberg beskriver som en av sine viktigste funn fra Afghanistan, du må unngå fremveksten av det politisk-kriminelle nettverket. Som gjennom gjensidig relasjoner beskytter og profitt-maksimerer. For dersom disse får operere i fred, har denne dynamikken potensialet til å overta kritiske statlige funksjoner. Med det resultatet at disse funksjonene blir styrt mot snevre egeninteresser og ikke mot de mere brede nasjonale interessene (Sullivan & Forsberg, 2013, s. 166). Disse konklusjonene er basert på flere sekundærkilder. Blant annet Fredrik Galtung og Martin Tisnes omfattende artikkel om *A new Approach to Post-Conflict Reconstruction* som beskriver fenomenet med kriminelle nettverk også i Afghanistan (Galtung & Tisne, 2009, s. 97,101).

Men hva så med mere aktive tilnærmingen til IJC, kan vi definere styrker og svakheter der? Bekjempelse av CPNs direkte fikk et større fokus etter hvert. Det lille miljøet i IJC arbeidet etter en operasjonslinje som fokuserte på mer aktive utøvende tiltak og *Counter-Corruption*. Dette tilsa en mere militær metodisk tilnærming med litt andre verktøy i verktøykassa. Men med etableringen av noen dedikerte stillinger på området i IJC så man en mere aktiv tilnærming mot enkeltpersoner i nettverkene (Vercammen, intervju 21. mars 2016). Etterretningsmiljøet og *Network Effect Cell* (NEC) i IJC hadde fortsatt hovedfokus på opprørsbekjempelse. En effekt av dette nettverkfokuset var at de korrupte som opererte i grenseland med understøttelse av opprørsgrupperinger også ble eksponert. Til tross for kun en *Counter-Corruption* analytiker hadde man tilgang til en mengde informasjon som kunne utnyttes. Noe som fremstår som en styrke uavhengig av få dedikerte menneskelige ressurser. Prosessen med en aktiv tilnærming mot korrupte tjenestemenn fremstod uansett utfordrende og tidvis frustrerende grunnet handlingsrommet. De verste, og de med klare koblinger til Taliban var de høyest prioriterte. Denne kategorien ble omfattet av både ISAFs mandat, Krigens folkerett samt afghansk sikkerhets- og terrorlovgivning. De kunne lettere pågripes eller arresteres avhengig av prioritet, sikkerhet og tilgjengelighet. Men de som kun var dokumentert som korrupte var ofte beskyttet og det er her det manglende handlingsrommet kommer inn. De var enten beskyttet av høyerestående personer eller en manglende evne og

vilje til å påtale og dom gjennom rettssystemet (Stårvik, 2015). Dersom disse i tillegg hadde en lokal stabiliserende rolle, og fungerte som oppdemming mot opprørerne var de enda vanskeligere å fjerne. Spesielt fordi de regionale kommandoene ofte tenkte kortsiktig, og kun hadde fokus på sikkerhet i sine områder (Vercammen, intervju 21.mars 2016). Min egen erfaring fra de samme prosesser kan bekrefte Maj Vercammen sitt inntrykk. Ofte ble ISAF sittende med lokale krigsherrer og myndighetspersoner som i alle andre sammenhenger var uønsket og ikke bidro til å bygge noen troverdig og fungerende stat. Dette kunne være både guvernører og politisjefer på provins- og distriktsnivå. Styrken i dette var at vi uansett kombinerte *Targeting*-prosessen med å utvikle rettssystemet gjennom de sakene vi faktisk fikk frem til påtale.

Praksisen med kjøp av posisjoner ga en innebygget beskyttelse helt opp til høyeste hold. Dette var en praksis ISAF aldri fikk tak på eller påvirket tilstrekkelig. En ministerpost kostet i Afghanistan 5 millioner dollar. Mens det på laveste nivå i en bataljon kostet 10 tusen dollar å kjøpe en posisjon som logistikkoffiser. På en månedslønn på 400 dollar kan mann jo undre seg over hvor mye penger som var i omløp, og hvor mye de klarte å få ut av posisjoneringen (Agerskov, intervju 8.mars 2016). Samtidig var det etablert en praksis hvor høytstående afghanere som faktisk ble fjernet etter langvarig press mot Karzai ble resirkulert. Etter en tid ble de gjeninnsatt i andre posisjoner og i andre områder. Gjerne etter en tid når den institusjonelle hukommelsen hos ISAF grunnet utskiftning av personell var borte. Agerskov fortalte at COM ISAF General Allen skrev rundt 75 brev som påpekte enkeltpersoner og uheldige forhold knyttet til nettverk, korrupsjon og narkotika. Noe som ble direkte neglisjert av presidenten også under oppfølgingsmøter hvor Agerskov personlig var tilstede. Men som Agerskov beskrev, man hadde god kontroll på aktiviteten til Karzai takket være etterretningens virkemidler og verktøy. ISAF visste hva han sto for og hvordan han opererte. Frustrasjonen var derfor påtagende helt til topps i ISAF-ledelsen med en situasjon du ikke kom ut av eller kunne gjøre noe med. Karzai var i praksis beskyttet selv av toppene i USA og NATO. Dette var kanskje den største svakheten av alle i tilnærmingen mot CPNs i Afghanistan. Agerskov (intervju 8. mars 2016) uttrykte at “under slike forhold var man satt til å arbeide, og det var en Catch 22 ved hele situasjonen. You are damned if you do, and damned if you don’t”.

Gjennom mentorering og *Key Leader Engagement* (KLE) prøvde ISAF å influere og få på plass rutiner som bidro til bedre holdninger, bedre innsyn og bedre rutiner hos

departementene som var ansvarlig for sikkerheten.⁷ Noe som også var styrken til Shafafiyat. Samtidig som de kjente positive aktørene ble forsøkt spilt gode og hjulpet oppover i systemet. Prosessen for påvirkning av positive eller negative spillere var knyttet til en egen liste og direkte til informasjonsoperasjonene som operasjons- og etterretningssiden i IJC utførte (Vercammen, intervju 21. mars 2016). Å ha en slik klart definert prosess og gode rutiner for påvirkning fremstår som en styrke uansett. For det ga klare meldinger til lederskapet i Afghanistan at vi visste, og hadde innsyn i hva som forgikk. Om ikke alle sakene kom til påtale var *National Directorate of Security* (NDS) uansett en relativt uavhengig instans med mange dyktige afghanere som forsøkte å bidra fra sitt nivå. Men som Minnion la det frem:

We never got there with the CPNs, we did not have the right tools, we were not coherent and consistent enough and not coordinated with the international community. And as Karzai stated, we were running around in a circular firing range (Minnion, intervju 7.april 2016).

Samtidig vanskeliggjorde dette for å åpne opp for spørsmål rund korrupsjon senere. Fordi omgangen med korrupte, og undersøkelser på et senere tidspunkt ville vise at det internasjonale samfunnet direkte understøttet og konsoliderte deres makt territorielt og sentralt. Noe som bidro sterkt til vanskelighetene rundt statsbyggingen i Afghanistan Beveger vi oss ned på det taktiske nivået finner vi mange av de samme forholdene som er beskrevet på strategisk og operasjonelt nivå i ISAF. Det var ikke bare toppene i ministeriene som var beskyttet, men også myndighetspersoner på provins- og distriktsnivå. Oberst Østbø beskrev en hverdag hvor *Targeting*-prosessen fokuserte på Taliban og opprørere. Igjen bekrefter han at sikkerheten først og fremst sto i sentrum, og ikke den økonomiske kriminaliteten. Samtidig var verktøyene for å følge opp disse nettverkene ikke på plass på taktisk nivå. Det var ingen tvil om at lokale krigsherrer i nord som Guvernør Atta og General Dostum fortsatt hadde sine tentakler inne i alt. Nasjonalt var disse også beskyttet helt til topps, mens det internasjonalt var liten eller ingen vilje til å håndtere disse. Så det dreide seg i bunn og grunn om hva man ønsket å prioritere (Østbø, intervju 10. mars 2016). Tidligere PRT-sjef Oberst Gillebo beskrev en hverdag hvor du visste at du beveget deg blant lokale ledere som kontrollerte narkotikahandel og smugling. De fleste i guvernørens sikkerhetsråd tilhørte denne kategorien. Men på laveste nivå er det umulig å angripe disse (Gillebo, intervju 15.mars 2016). Alle var etter afghansk standard lovlig valgt, eller sentralt utnevnt. Vi var der for å hjelpe, utvikle og

⁷ KLE: En av åtte verktøy eller teknikker som benyttes i NATOs Informasjonsoperasjoner(NATO, 2010)

støtte det afghanske samfunnet. Det gjennom blant annet å få disse karene til å fungere best mulig. Det er derfor valgsystemet og rutinene rundt utnevnelser som må endres. Noe som må tas tak i sentralt (Gillebo, intervju 15.mars 2016). Det er derfor naturlig å konkludere med at tilnærmingen lokalt ikke fokuserte på økonomisk kriminalitet og korrupsjon. Det er derfor en klar svakhet at innsatsen ikke ble fulgt opp på regionalt og lokalt nivå mot de korrupte nettverkene med lokale ledere i spissen.

Oppsummert for kategorien kriminelle nettverk kan vi hevde at ISAF og det internasjonale samfunnet ikke forstod konsekvensen av å resirkulere de tidligere krigsherrene fra Nord-Alliansen inn i regjeringsapparatet. Noe som ettertid helt klart fremstår som en strategisk feilvurdering og en stor svakhet. Når man først rundt 2010 forsøkte å gjøre noe med disse nettverkene var det på mange måter for sent. Innflytelsen var blitt for stor, for omfattende og de hadde i praksis tatt kontroll på de kritiske stats-funksjonene. Noe som vanskeliggjorde gode resultater av prosesser og tiltak satt i verk av IJC og ISAF HQ i denne perioden. Prosesser og tiltak som uansett fremstår som styrker og som normalt ville hatt gode effekter dersom handlingsrommet hadde vært bedre. Men ISAF manglet evnen til å være konsekvent. Det lokale nivået fikk i for stor grad lov til å fokusere på sikkerhet fremfor å bygge en troverdig myndighetsutøvelse. Ved å beskytte kjente korrupte lokale ledere som fikk fortsette sin aktivitet. Noe som både fratok staten inntekter, men ikke minst rammet en ellers hardt prøvd befolkning gjennom korrupte tjenestemenn og manglende lokal utvikling. NATO og ISAF ga fra dag en Afghanistan fra seg til kriminelle og korrupte ledere. Noe som fremstår som en klar svakhet ved hele tilnærmingen til denne kjerne-kategorien.

5.2 Internasjonalt press og lederskap

Det internasjonale samfunn representert ved NATO, FN og EU er i første instans en rekke stater med forskjellig agendaer og målsettinger. Denne mangfoldigheten er et problem i seg selv. NATO har med sine 28 nasjoner utfordringer nok i forhold til konsensus og enighet internt. Med ytterligere 30 ambassadører fra land som India, Pakistan, Kazakhstan og Russland er utfordringen med å koordinere dette såkalte samfunnet i Afghanistan stor (Minnion, intervju 7.april 2016). For som Minnion hevder, FN i slike misjoner er ikke i stand til å kommunisere problematikken og trusselen rundt dette med korrupsjon. Rett og slett fordi FN baserer hele sitt virke og sin eksistens på donor-støtte fra land som eventuelt måtte iverksette sanksjoner og redusere overføringer. Med så mye som 80 % lokalt ansatte fra

Afghanistan vil korrupsjonen her i praksis gjenspeile korrupsjonen i landet for øvrig. Det gjør det enda vanskeligere for FN å fremstå med en overordnet stemme i krav og kritikk (Minnion, intervju 7. april 2016). ISAF skulle derfor tidlig insistert på, og tatt en større grad av ledelse og kontroll i sammenheng med korrupsjonsutfordringen og bekjempelsen av fenomenet (Transparency International, 2015b, s. 27).

Det kan hevdes at NATO og ISAF aldri ble den samlende stemmen på internasjonal side, noe som bidrar til fremstille denne kategorien som svak. Dette kunne vært annerledes med et fokus og ansvar for korrupsjonsbekjempelsen gjennom det FN-sanksjonerte mandatet (Transparency International, 2015b, s. 11). Med en setning fra FN om et dedikert ansvar for korrupsjonsområdet ville legaliteten og oppslutningen rundt NATO-ISAF sin innsats ha vært positivt annerledes. Samtidig så vi tidlig et afghansk lederskap som utad satte ansvaret for korrupsjonen på det internasjonale samfunnet. Budskapet fungerte godt fordi det fremstod som en fornuftig konklusjon. Det var bare å se på TIs internasjonale korrupsjonsindeks som bekreftet forverringen som kom med det internasjonale engasjementet. Svakheten lå derfor i det faktum at begge sider feilet i forståelsen av at det var en gjensidighet i dette.

Fokuset på korrupsjon i Afghanistan fikk en stadig voksende kurve fra 2009 og frem til 2015. Ved bruk av Google som en indikator, øker antallet nyhetstreff gradvis fra rundt 75 tusen i 2009, til rundt 145 tusen treff i 2014. At dette også skyldes det økende fokuset fra ISAF og en mere aktiv tilnærming er rimelig å anta. Med giverkonferansen i London i 2010 som startpunktet ble fokuset på korrupsjonen enda tydeligere under konferansen i Tokyo i 2012. Her ble flere og mere konkrete resultater i kampen mot korrupsjon krevd fra det internasjonale samfunnet (Vercammen, intervju 21.mars 2016). Samtidig beskrives resultatene etter Kabul Bank-skandalen og skandalen på det internasjonale sykehuset i Kabul som tegn på fortsatt liten vilje til å ta tak i problemet hos afghanske myndigheter.⁸ Hverken giverlandene eller NATO klarte å legge noe reelt internasjonalt press på de afghanske myndighetene. Den nyvalgte presidenten Ashraf Ghani ba senest høsten 2014 om en gjenopptagelse av Kabul Bank-saken. Som et signal til omverdenen at det nå er et annet regime med en annen tilnærming som har tatt over (Minnion, intervju 7. april 2016). På den andre siden vet vi jo at de to mest sentrale aktørene i den saken var brødrene til både President Karzai og visepresident Khan. De gikk begge klar av påtale når saken endte i retten i mars

⁸ Kabul Bank – og sykehuskandalen er kanskje de to mest kjente sakene som har nådd størst international interesse knyttet til korrupsjon i Afghanistan (BBC, 2014) (Deutsche Welle, 2012).

2013. Kombinert med svært milde dommer for de som faktisk ble tiltalt. Rettsaken pågikk under min tid i IJC og den fikk stor oppmerksomhet som en test på afghanernes vilje til å ta tak i korrupsjonsproblemet og statuere et eksempel (Stårvik, 2015). Et statuerende eksempel som vi for så vidt fortsatt venter på.

Men som brigader Agerskov uttrykte det, man må også forstå den kulturelle konteksten og enes om fremgangsmåten på et så komplekst område som korrupsjon. Noe det internasjonale samfunnet og ISAF aldri gjorde. Å endre på forhold i Afghanistan vil uansett ta lang tid, og den internasjonale viljen til å stå lenge har aldri eksistert. På den måten har ISAF alltid hatt en svakhet, ved aldri å erkjenne korrupsjonens utfordringer helt fra starten i den perioden man engasjerte seg. Vilje til å sette makt bak kravet, og innledningsvis fjerne de korruperte støttespillerne var aldri til stede, fordi dette også på kortere sikt ville betydd en forverring av sikkerhetssituasjonen og ytterligere tap av våre soldater (Agerskov, intervju 8.mars 2016). Denne kortsiktige forpliktelsen beskriver også Agerskov gjennom det faktum at de fleste militære ledere kun stod i 6 måneder. Selv på hans nivå var 10-12 måneder vanlig praksis. For hans del som var sjef Shafafiyat i 15 måneder var det etter et år at nødvendig innsikt og relasjoner var utviklet. Først mot slutten beskriver han at varslere begynte å komme med tips og bevis på konkrete saker. Selv en ISAF sjef ville sitte tilsvarende lenge, og det bør nok erkjennes som en svakhet at korte perioder fratar oss muligheten til virkelig å komme inn i konteksten og levere resultater. På den andre siden hadde sjefene stor autonomi og handlefrihet, noe som må balanseres mot klare retningslinjer og policy på området (Transparency International, 2015b, s. 38). En autonomi som tross alt fikk sjefer som General Petraeus og McChrystal til å erkjenne og starte fokuset på korrupsjonsbekjempelsen i Afghanistan i det hele. Følgende sitat fra General David Petraeus som startet CJIATF-Shafafiyat i 2010 er hentet fra TIs rapport:

We could have started doing what was done in 2010 sooner. As you begin to ramp up in Afghanistan and as you start to pour substantial amounts of additional forces, funds, civilians, and other assets into the country, that is the time to increase focus and elements to try to identify and then deal with the cancer that is corruption (Transparency International, 2015b).

Et markert fokus, gjerne gjennom mandatet til ISAF, ville ha tatt dette i annen forpliktende retning tidligere. God praksis fra eksempelvis Verdensbanken kunne blitt adoptert og mekanismer for korrupsjonskontroll i store programmer kunne blitt etablert (Transparency

International, 2015b, s. 27,38). Til sammenligning hadde heller ikke enkeltnasjoner som Norge eller Danmark noen klar policy eller egen agenda når det kom til korrupsjonsbekjempelse i Afghanistan. Hverken Agerskov, Østbø, Lervik eller Gillebo kunne erindre eller bekrefte at egen nasjon på noe tidspunkt kommuniserte behovet for å redusere risikoen og farene ved korrupsjon i landet.

Oppsummert kan vi for dette kjerneområdet konkludere med at NATO og ISAF i ledelsen for det internasjonale samfunnet har gjort en svak innsats for å bekjempe korrupsjonen. Men i erkjennelsen av at så mange som 60 forskjellige nasjoner med egne agendaer opererte i Afghanistan forstår vi samtidig utfordringen i dette. Som Minnion beskrev det, dette er ikke noe samfunn som virker i lag og det er det som er problemet. Samtidig ser vi gode initiativ og fokus på området fra rundt 2010 og utover. Initiativ i ISAF som kom med markante amerikanske sjefer med erfaring fra et Irak med mange av de samme utfordringene. Mangel på korrupsjonsfokus fra det internasjonale samfunnet og NATO førte til lave krav og forventninger i innledende fase av misjonen. Noe de korrupte aktørene og nettverkene visste å utnytte helt fra starten av. Gjennom FNs sikkerhetsråd og ISAFs mandat burde fokuset på korrupsjonsbekjempelse vært synliggjort. Det ville gitt NATO og ISAF en helt annen legitimitet og autoritet i det utøvende korrupsjonsarbeidet på internasjonal side. Det svake internasjonale presset og ISAFs den gang manglende lederskap gir seg stadig uttrykk i en manglende afghansk vilje til å rydde ferdig i Kabul Bank-skandalen. En skandale som blir stående som Afghanistans åpne sår og akilleshæl så lenge saken aldri kommer til en skikkelig avslutning.

5.3 Det sivile samfunn: organisasjoner og media

Som beskrevet i redegjørelsen i kapittel 3 er fremvekst av sivile uavhengige organisasjoner og funksjoner viktig for demokratiutviklingen i ethvert land. Åpne fungerende samfunn har nettopp slike vaktbikkjer, og fremvekst, eller mangel på fremvekst, vil være en indikator på positiv utvikling eller ikke. Forståelsen av viktigheten, forutsetningene og ansvaret for å fremdyrke disse ligger selvsagt ikke bare hos det internasjonale samfunnet og ISAF, men også hos afghanerne selv. Tar vi et dypdykk inn i virkelighetens Afghanistan og studerer UNODCs rapport ser vi at mengden bestikklser til offentlige ansatte har steget fra 2,5 milliarder US dollar i 2009, til 3,9 milliarder US dollar i 2012. Videre er prisen på en gjennomsnittsbestikkelse økt fra 158 US dollar i 2009, til 214 US dollar i 2012. At dette er et

problem, og en økning som rammer sivil befolkningen spesielt, og statens troverdighet generelt er åpenbart. Tjenestemenn innen påtalemyndighet, dommerstand og ansatte i provins- og distriktskontorene er de som fremstår som de mest korrupte av samtlige offentlig ansatte (UN, 2013, s. 14,19,31). Med en slik hverdag er det rimelig å anta at det sivile samfunnet selv våkner og ser behov for endring. Et behov som kan stimuleres og kanaliseres gjennom aktive og uavhengige sivile organisasjoner som kan bidra med anti-korrupsjons aktiviteter og monitorering av offentlige personer og etater (Cheng & Zaum, 2012, s. 218)

De første synlige endringene kom tilbake i 2013 og ble beskrevet i en artikkel i Forsvarets forum mens undertegnede fortsatt tjenestegjorde i IJC (Stårvik, 2013). Med tilgang på IJCs kvartalsvise etterretnings- og statusvurderinger tilbake til 2009 ble det for første gang rapportert om positive tendenser i det afghanske samfunnet. Monitorering av media og gruppenes aktivitet gjennom seminarer og innspill mot de afghanske myndighetene bidro til dette inntrykket. Integrity Watch Afghanistan var en slik sivil vaktbikkje som den gang startet en prosess mot de afghanske myndigheter for å få på plass en egen informasjons- og offentlighetslov. En lov som skulle sørge for åpenhet og innsikt i forvaltning, tilsettinger og budsjettprosesser (freedominfo.org, 2013). ISAF støttet dette arbeidet, og det var en klar styrke at kravet kom fra flere aktører. Loven ble aldri ratifisert under Karzais regjeringstid, men President Ghani underskrev loven i desember 2014 kort tid etter sin overtakelse (The Danish Institute for Human Rights, 2014).

Selv om sivile organisasjoner er viktige må man være klar over at også de kan ha etniske, religiøse og kriminelle forbindelser som betyr manglende uavhengighet i praksis. En regjering kan ha mange måter å motarbeide deres arbeid på. De kan også gjennom media og ved offentlige anledninger utnyttes av regjeringer for å fremstå med en større vilje til åpenhet og reform enn det de egentlig har. Dessverre er det derfor ofte slik at sivile organisasjoner ikke klarer å fremstå med nok tyngde og som reelle aktører i en post-konflikt situasjon (Cheng & Zaum, 2012, s. 235,236). Dette har også sammenheng med naturen i slikt arbeid. Modige, uavhengige aktører vil ofte kunne bli utsatt for vold og trusler. Agerskov beskrev slike aktører og initiativ som nå er truet under jorden uten ISAFs beskyttelse. En av de mest sentrale kvinnene han arbeidet med har også måtte forlate landet (Agerskov, intervju 8. mars 2016). UNDOC dokumenterte også i 2013 at spesielt kvinner og enker er mere utsatt for korrupsjon, og at de oftere må betale bestikkelser enn andre grupper (UN, 2013, s. 8). Noe som blir en dobbeldiskriminering da kvinnene i tillegg er de som har minst og tjener minst i Afghanistan.

Men en svakhet ligger i NATOs natur, de oppfattes som en ren militær organisasjon som NGO'er og afghanske sivile aktører nøler med å arbeide for tett sammen med. En ting er den uttalte risikoen, en annen ting er å miste statusen som uavhengig. FN og UNAMA skulle kanskje i større grad ha ansvaret for samarbeid og promotering av denne viktige funksjonen. Å forstå slike sammenhenger er viktig for et best mulig resultat på tvers av det internasjonale samarbeidet. Minnion uttrykte det slik:

But yes, organizations like Integrity Watch and Global Watch with their initiatives, like the one with a new information law, can be real effective. Their work helps and benefit also the government perception. But you have to find ways to fund them without the money coming directly from the military or NATO, to keep them independent and safe (Minnion, intervju 7. april 2016)

Innledningsvis var det en liten forståelse i NATO over hvilken viktig rolle og funksjon uavhengige sivile aktører spiller i et slikt miljø. Det hadde også en sammenheng med at slike aktører ikke eksisterte i begynnelsen av ISAF-perioden (Transparency International, 2015b, s. 35). Denne mangelen forsterket lenge problemet med korrupsjonen i Afghanistan. Fordi kampen mot korrupsjon og krav om transparens, innsikt og offentlighet i forvaltning og budsjetter må komme fra afghanerne selv. Samtidig forsterket dette inntrykket en mangel på innsikt, forskning og en overordnet tilnærming til korrupsjonsutfordringen fra NATOs side (Transparency International, 2015b, s. 9,35-37).

Uavhengig media og tilgang på sosiale medier er viktig for åpenheten i ethvert land. Det er grunner til at totalitære stater og de myndigheter som har ting å skjule eller ønsker å begrense vestlig påvirkning ikke ønsker denne viktige uavhengige funksjonen (Johansen, 2015). De virkelige vaktbikkjene er vanlige folk og undersøkende journalister som på godt og vondt ønsker å avdekke misligheter, korrupsjon og kameraderi. ISAF støttet en rekke aviser og radiostasjoner både lokalt og sentralt som en del av tilnærmingen. Vi i PRT Meymaneh i 2008 bidro vi også med slik støtte til lokal media. Ofte var dette bidrag til drift uten at redaksjonene som sådan ble direkte påvirket. Selv om vi hadde mulighet til å be om sendetid vedrørende viktige saker som beskyttelse mot veibomber, minefare og generell informasjon om helse og miljø. Taliban har samtidig vist stor evne til å benytte alle slike typer media. Det samme ser vi nå med et IS som bruker tilsvarende virkemidlene for å få innpass i Afghanistan (Minnion, intervju 7.april 2016). I ettertid ser vi at det var et uforløst potensiale i det å benytte disse virkemidlene med fokus på korrupsjonsbekjempelse. ISAF skulle i større grad å ha benyttet

narrativer og budskap som resonerte med befolkningen, og gjennom det satt press på korrupte offentlige ansatte (Sullivan & Forsberg, 2013, s. 170).

De store sentrale afghanske medieselskapene er Tolo News og Khaama Press. Mediahus som fremstår relativt uavhengige, og som har dekket utviklingen i Afghanistan over mange år. Over en periode på tre år har undertegnede daglig fulgt begge disse mediehusene. Tolo News er nok den som fremstår som mest uavhengig, men Khaama Press har og publisert noen saker om korrupsjon og dens uheldige virkninger (Khaama Press, 2016). Mine egne observasjoner støttes også av Minnion, som med sine 6 år i Afghanistan oppfatter mediehusene som overraskende nøytrale og balanserte sammenlignet med resten av Asia (Minnion, intervju 7.april 2016). Den siste observasjonen og kommentaren fra Minnion sin side innen denne kategorien omfattet fremveksten av frie kunstnere i Kabul. Noe som nå gir seg uttrykk i graffiti rundt omkring i byen. Her har budskapene ofte et anti-korrupsjons tema, og et stort øye basert på en av anti-korrupsjonsbyråenes logo dukker stadig opp på offentlige bygninger. Som et signal om at befolkningen passer på dere, og at dere er under oppsyn.

Oppsummert for denne kategorien kan vi trygt påstå at støtten til og fremveksten av aktører i det sivile samfunnet er et positivt tegn og en styrke for fokuset på korrupsjon i Afghanistan. Fra 2013 ser vi klare initiativ fra organisasjoner som Integrity Watch og Global Watch i Afghanistan. Noe som var en direkte årsak til en egen afghansk lov om offentlighet og innsikt som president Ashraf Ghani skrev under rett etter overtagelsen høsten 2014. Med en relativt uavhengig presse representert ved Tolo News og Khaama Press ser vi ytterligere positive tendenser og fokus på korrupsjonsutfordringen. Begge mediehusene fokuserer på korrupsjon som en uheldig del av det afghanske samfunnet og holder fanen høyt i så måte. At de sivile vaktbikkjene fungerer promoterer borgerne og innbyggernes innflytelse, og er forutsetning for utviklingen av et fritt og demokratisk samfunn (CIDS, 2015, s. 26). Fremveksten av det sivile engasjementet i Afghanistan er en klar styrke i kampen mot korrupsjon. Men disse gruppene trenger fortsatt støtte fra det internasjonale samfunn og NATO. Dersom ikke er det flere aktører som kan bli truet og som ser seg nødt til å forlate Afghanistan. Noe som gir en indikasjon på hva en militær aktør kan og bør gjøre slik Minnion tidligere beskrev det.

5.4 Helhetlig tilnærming

Kjært barn har mange navn, og CA som begrep er blitt et litt slitt og samtidig et betent begrep i NATO. Det er mange grunner til det, men at begrepet oppfattes forskjellig, og at de forskjellige nasjonene har sin egen tilnærming er en del av bakgrunnen. Så hvor *helhetlig* tilnærmingen i ISAF ble var avhengig av nivå og nasjon. Lokalt på PRT-nivået var ingen enhet lik. Noen var mer militære instrumenter med egne kampstyrker og egne ressurser, mens andre var rent sivile og bistandsorienterte med sivile sjefer. At tilnærmingen og fokuset mot korrupsjonsutfordringen var forskjellige er forståelig (Stårvik, 2015). Kontakten og samarbeidet med det sivile samfunn og sivile organisasjoner var forskjellig fra land til land og fra nivå til nivå. NATO HQ i Kabul hadde en utstrakt kontakt med øvrige fra det internasjonale samfunnet. Dette omfattet alt fra FN, EU, ledende NGO'er og tyngre bidrag- og bistandsnasjoner. Shafafiyat hadde en egen seksjon for dette formålet hvor integritet, innsikt og korrupsjonsutfordringen generelt var fokuset (Agerskov, intervju 8.mars 2016).

I redegjørelsen i kapittel 4 ble det gjennom figur 4 presentert en parallell helhetlig tilnærming innen opprørsbekjempelsen, eller COIN. Denne doktrinen omfatter i tillegg til det sikkerhetsmessige fokus på både den politiske og økonomiske dimensjonen. Slik det nye helhetlige planleggingsverktøyet COPD gjør. Dette verktøyet tar hensyn til alle øvrige dimensjoner i tillegg til den militære. En tilnærming som omfatter sosiale- og kulturelle forhold, informasjons- og media forhold, sivile- og økonomiske forhold, politiske forhold og forhold av interesse eksempelvis innen infrastruktur. Her beskrives også de verktøyene du har å spille på som *Instruments of Power*, hvor de politiske, økonomiske og sivile virkemidlene er de du har i tillegg til de militære (NATO, 2013a, s. 1-8, 1-9, 3-33, 34-42). Samtidig er det innen disse områdene at korrupsjonen manifesterer seg og blir en utfordring. Den største utfordringen lå kanskje i det faktum at alle land opererte forskjellig i denne sivil-militære dimensjon. Norge skulle eksempelvis ikke blande militær og sivil innsats, mens synspunktet fra de norske militæres var at alle virkemidlene måtte benyttes samtidig og helhetlig. PRT'en brukte derfor amerikanske og andre NGO'er i det norske området for felles innsats. Spesielt innen utvikling av infrastruktur hvor det var et stort potensiale (Gillebo, intervju 15.mars 2016). Noe undertegnede kan bekrefte da vi benyttet franske ACTED til et konkret kvinneprosjekt i Almar-distriktet. Så på norsk side i Faryab provins var innsatsen lite koordinert og lite helhetlig sett fra et NATO-perspektiv. Minnion beskrev sitt inntrykk fra 6 år i Afghanistan slik:

So the policy was in place, the CA was there at the political, strategic and operational level. Every one met regularly, it was weird if there was a day without a meeting between the UN, ISAF, civil society and NGOs. But I do not think we understood each other because every ones business was so different (Minnion, intervju 7. april 2016).

Det snakkes derfor kun om *Unity of Purpose* som en ambisjon i NATO for den helhetlige innsatsen (NATO, 2013a, s. 1-1). *Unity of Command* er et militært begrep som samler militære enheter under samme sjef, under samme kommando i en felles oppdragsløsning mot felles mål. En ambisjon som internt i NATO er vanskelig nok på militær side (NATO, 2010, s. 1-7). Å enes om *Purpose*, eller hensikt, sammen med den sivile siden er derfor den laveste ambisjonen i denne sammenheng. Men allikevel enda mere utfordrende på grunn av mengden aktører. Utenfor NATO var det over 30 andre donor-nasjoner, og bare innenfor FN eksisterte 26 forskjellige utviklingsbyråer. Dette var den største humanitære *pipeline* i historien, med den dårligste koordineringen, og med de dårligste kontroll- og revisjonssystemene av alle internasjonale engasjementer noen sinne (Minnion, intervju 7.april 2016). Med alle prosjektene som ble startet, kom også korrupsjonen. NATO og FN hadde ikke incentiver eller makt til å koordinere dette, ei heller evne til å få på plass reformer og bedre rutiner for å styre utviklingsprosjektene (Minnion, intervju 7.april 2016). Et virkemiddel kunne vært å utvide Verdensbankens ansvar og tilgang på midler fra donornasjonene gjennom deres *Afghan Reconstruction Trust Fund*. 24 land var knyttet til dette fondet, og med øvrige land på plass ville koordineringen og kontrollen av pengebruken vært helt annerledes. For når gode rutiner og praksis endelig er på plass, kan slike fond til slutt overføres til nasjonal kontroll og bruk (Cheng & Zaum, 2012, s. 59).

Å koordinere innsatsen og alle prosjektene innen alle samfunnsområder må gjøres av en eller annen stor aktør. NATO med det sanksjonerte mandatet fra FN, og som den største internasjonale aktøren var kanskje det naturlige valget. Selv om NATO erkjenner at det først og fremst er det militære, og til en viss grad det politiske og økonomiske domenet man har å spille på blant de fire *Instruments of Power* (NATO, 2013a, s. 1-9, 1-10). Det sivile innslaget må derfor samtidig akseptere at en organisasjon som NATO har, og tar det koordinerende ansvaret. For å få til *Unity of Purpose* og en felles strategi mot korrupsjon innen områdene som er beskrevet som det militære, det politiske, det økonomiske og sivile. NATO JALLC beskriver det samme behovet, og bekrefter den samme svakheten i tilnærmingen, nemlig mangelen på en felles strategi og dedikerte avtaler mot korrupsjon (NATO, 2013b, s. 16). De

savnet samtidig initiativ fra det operasjonelle nivået i så henseende. Maj Vercammen resonerer likt, i sammenheng med anti-narkotika arbeidet var det mange internasjonale aktører som jobbet sammen med IJC. Men i sammenheng med korrupsjonsbekjempelsen var dette ikke tilfelle og en klar svakhet i tilnærmingen. Det var kun noe kontakt med EUPOL gjennom EvBO og utviklingen av rettssystemet generelt (Vercammen, intervju 21.mars 2016).

Agerskov beskrev behovet for samarbeid allerede før en deployering eller en krisehåndtering starter, gjerne med noen incitament fra NATOs side. Her kan felles planlegging og intensjonsavtaler før deployering være en mulighet. En annen er informasjonsdeling og deling av etterretninger og erfaringer både før under og etter et internasjonalt engasjement. NATO oppfattes kanskje ofte som en lukket verden og må derfor i større grad åpne opp og inkludere andre. Den enkeltes særegenhet og rolle skal uansett respekteres, men det er lettere å samarbeide når man har noen felles områder og relasjoner å bygge på når man møtes ute i operasjonen. For som Oberst Agerskov understreket det, du får bedre resultater og du finner bedre løsninger med dem du kjenner og har relasjon med fra tidligere (Agerskov, intervju 8 mars 2010). En annen dimensjon som Oberst Lervik understreket var de mange aktørene som forholdt seg til de samme afghanske lederne, også på de samme møtene. Den internasjonale innsatsen var ikke koordinert, det ble ikke snakket med en felles stemme og man fremstod som et mangelhullet troll. Så et eget fora for koordinering og en felles informasjonsutveksling om felles budskap, om hva den enkelte gjør og hvorfor er nødvendig. Denne felles arenaen ble aldri lokalt etablert, og den ukoordinerte innsatsen bare fortsatte gjennom hele perioden (Lervik, intervju 14. mars 2016).

Oppsummert synes det klart at NATO som den største aktøren i Afghanistan feilet i sin rolle med å koordinere innsatsen mot korrupsjon. Å tro at NATO skal kunne styre nasjoner og aktører utenfor alliansen er kanskje naivt, men i større grad kunne koordinere og enes om en *Unity of Purpose* innen korrupsjonsbekjempelse skulle være mulig. Gjerne støttet av store internasjonale aktører som Verdensbanken og Asia banken for å få gode rutiner på plass. ISAF HQ og Shafafiyat klarte å samle de forskjellige aktørene, uten at en konsensus og felles strategi ble realiteten. Noe som var en begynnelse og en styrke uansett. For innenfor et område som korrupsjon må alle med, ha samme budskap og følge samme standarder. Dersom ikke vil korrupsjonen hele tiden finne nye områder og nye markeder. Intensjonsavtaler må inngås, samarbeidsfora må etableres, informasjon og etterretninger må deles og erfaringer må diskuteres. Alt dette både før, under og etter større internasjonale engasjementer som i

Afghanistan. At dette ikke var gjort bidro til at en helhetlig tilnærming aldri ble en realitet innen korrupsjonsområdet. Denne kjernekategori fremstår derfor også som svak. Men at CA vektlegges som det gjøres, og at planleggingsverket COPD nå har en helhetlig tilnærming som fokuserer på alle områder og virkemidler er uansett en styrke for korrupsjonsfokuset i fremtidige engasjementer.

5.5 Trening og utdanning – egne og vertslandets personell

Dette området er mangfoldig, og dreier seg ikke bare om egen utdanning, trening og utvikling av kompetanse på området. Det dreier seg ikke minst om vår egen evne til å overføre kunnskap, holdninger og verktøy for korrupsjonsbekjempelse til det personellet vi trener og mentorerer. Som rammeverket beskrev for denne kategorien, kunnskap om hva korrupsjon er, hvordan den oppstår og konsekvenser og mottiltak må formidles. JALLC legger spesielt vekt på økonomi- og finansområdet. Det er her pengene styres, fordeles og brukes. Det er innen dette området med kontrakter, innkjøp og budsjetter at mulighetene til svindel og bedrag er størst og mest sannsynlig (NATO, 2013b, s. 17). Fordi tilgangen er stor, mulighetene for å bli avslørt nesten ikke eksisterer, og konsekvensene er få. Men samtidig var det innen dette området få initiativ og få mentorer som hadde kunnskap til å utdanne og følge opp afghansk personell. Vi er i natur opptatt av operasjoner og den virksomheten understøttes primært. Det betød at stillingene innen økonomi- og finansområdet ofte var vakante og tomme. Hverken ISAF eller nasjonene hadde en bevissthet rundt dette (Østbø, intervju 10.mars 2016). Ingen på NATO-ISAF sin side ga ut sentrale retningslinjer og føringer på hvordan kontrakter, innkjøp og overføringer av penger skulle kontrolleres. Amerikanerne hadde eksempelvis Task Force-2010 som ble etablert i 2010 av deres eget forsvarsdepartement (SIGAR, 2014). Avdelingen bestod av etterretningsfolk og økonomiske spesialister som i felleskap fulgte opp og kontrollerte pengebruk og aktører som de samarbeidet med, for i størst mulig grad å redusere faren for korrupsjon og understøttelse av opprørsbevegelsen. ISAF etablerte aldri noe tilsvarende, og manglet derfor både kompetansen og evnen til å overføre denne type kunnskap til afghanerne.

Holder vi oss til afghanerne og mentorering blant sikkerhetsstyrkene er rammeverket klar på behovet for å inkludere korrupsjonsbekjempelse som en del av treningen og utviklingen. Sullivan og Forsberg understreket sterkt dette behovet basert på deres erfaring fra

Afghanistan. Når man over mange år skal utvikle politi og forsvar nesten fra intet, er dette en kritisk mulighet til å påvirke kunnskaper og holdninger som en del av profesjonaliseringen (Sullivan & Forsberg, 2013, s. 168). Samtidig er faren for at sikkerhetsministeriene og sterke aktører blant eliten søker kontroll over disse påtagende. Gode holdninger og profesjonalisering er viktig for at enheter ikke skal falle tilbake og bli militsgrupper. Ved at de blir utsatt for fraksjonering, politisering og korrupsjon. En av hovedutfordringene for President Ghani er derfor å beholde kontrollen over sikkerhetsstyrkene og unngå fraksjonering og overtakelse regionalt (Stårvik, 2014). Treningen og oppsetningen av den afghanske hæren (ANA) var samtidig et amerikansk hovedanliggende. Det lå mange styrker i det, men det amerikanske fokuset lå først og fremst på å produsere mengde og militære kapasiteter. Utvikling av gode administrative personell- og logistikk systemer hadde ikke prioritet. Mangelen på en helhetlig utvikling og fokus på forvaltningsrutiner i ANA var nevnt som en av de klare svakhetene (Transparency International, 2015b, s. 48). *NATO Training Mission Afghanistan* (NTM-A), som i stort drev denne virksomheten på vegne av NATO og amerikanerne, bidro ytterligere til dette. Mengden av kontrakter, bilag og pengebruken i treningsmisjonen var stor og uoversiktlig. Agerskov beskrev et tilfelle hvor han ønsket å følge pengene og se hvordan kontrollen av midlene ble gjennomført. Hans observasjon var at det ikke var noen kontroll overhode. Han fant kun to yngre amerikanske offiserer som hadde sin fulle hyre med å holde bilagsmengden nede og få pengene fort nok utbetalt (Agerskov, intervju 8.mars 2016). Denne manglende kontrollen illustrerte han på denne måten:

Vi hadde tilfeller med støvler som NTM-A betalte 1000 kr stykket for, mens de var kjøpt i Kina for kr 50 pr paret og hvor fortjenesten ble delt mellom involverte. Mesteparten av drivstoffet vi betalte for kom aldri fram, det ble kjørt rett på basarene og solgt på svartebørsen. En mengde av vårt utstyr ble stjålet i Pakistan eller øst for Kabul, for senere å bli kjøpt tilbake av ANA. NATO og amerikanerne betalte ofte to ganger for samme forsendelse (Agerskov, intervju 8.mars 2016).

Uansett var den vestlige tilstedeværelsen og påvirkningen størst hos ANA som hadde NATO trenere og veiledere på alle nivå. Når UNODC i sin undersøkelse og rapport fra 2013 beskriver utbredelsen av korrupsjon som relativt lav hos ANA er det rimelig å konkludere med at den generelle treningen, tilstedeværelsen og påvirkningen har hatt en positiv effekt mot korrupsjon (UN, 2013, s. 11).

Men for å kunne mentorere og veilede må også vi ha den rette kompetansen og forståelsen for korrupsjon og hvordan formidle dette. Ved spørsmål om trening før deployering og i den initiale perioden med fokus på korrupsjon etter ankomst er svarene også stort sett negative. Kun Agerskov kan henvise til en konkret leksjon hvor tematikken og casene var knyttet til korrupsjonsutfordringen. Men samtidig var dette en del av den danske trainingen før deployering og ikke i regi av NATO. Østbø kan erindre korrupsjon og tematikken fra trainingen uten at den hadde noe hovedfokus, mens Gillebo husker at det var nevnt som en del av den kulturelle dimensjonen. Alle hadde forskjellig *pre-deployment* trening i regi av NATO, men på grunn av forskjellighet i avdeling ble dette gjennomført i alt fra Polen, Frankrike, Norge og Tyskland. Her ligger kanskje også en av utfordringene i ACT, at forberedelsene er spredt på forskjellige enheter og nasjoner i NATO. Men at dette var en klar svakhet for kategorien er klart. Undertegnede hadde samme erfaring som Maj Vercammen. Ved et tilfelle var korrupsjon et tema i en case i *Targeting*-trainingen under *Mission Rehearsal Exercise* (MRX) i Grafenwuhr i Tyskland. Det var all trening selv de dedikerte Counter-Corruption offiserene som skulle til IJC fikk (Vercammen, intervju 21.mars 2016).

NATO HQ, i samarbeid med IJC gjennomførte våren 2013 en revidering av en forelesningspakke som første gang ble produsert i 2010. Den reviderte forelesningen om risikoen og trusselen fra korrupsjon ble fremsendt til NATO og *Joint Force Command* (JFC) Brunnsom fra CJIATF-Shafafiyat rundt mai 2013.⁹ Her kommer den relevante personlige erfaringen inn fordi undertegnede var en del av gruppen som reviderte hele presentasjonen. Poenget er, det fantes en godkjent leksjon som skulle være en del av det obligatoriske ISAF *pre-deployment* programmet i NATO. Hele dette programmet med forskjellige leksjoner og sertifiseringer ble godkjent av J-7 Trening& utdanning i Brunnsom etter et tett samarbeid med ISAF HQ.¹⁰ Det var dette operasjonelle hovedkvarteret i kommandostrukturen som var foresatt for ISAF. De samordnet og godkjente nødvendig kursing og sertifisering før deployering. Årsaken til denne kortslutningen mellom kommandostrukturen og de ansvarlige utdanningsinstitusjonene til ACT i NATO vites ikke. Men det er symptomatisk for oppmerksomheten korrupsjonsutfordringen fikk, at den ikke ble prioritert under trening før deployering. Trening av afghanere på midlere og lavere nivå i regjeringssystemet og i ANA

⁹ Joint Force Command Brunnsom: Et av to operasjonelle hovedkvarter i kommandostrukturen i NATO hvor Napoli er det andre. Disse hovedkvarterene har både et regionalt ansvar i NATO artikkel V området, og et ansvar for de skarpe krisehåndteringsoperasjonene utenfor NATO-området. ISAF og nå Resolut Support sorterer under Brunnsom ref egen hjemmeside (JFC Brunnsom, 2016).

¹⁰ J for *Joint* er betegnelsen på nivået og seksjonene på dette nivået. J-7 er eksempelvis Trening& utdanning (FSTS, 2010).

ble derfor aldri en realitet når det gjelder korrupsjon. Igjen er det kun Shafafiyat som hadde personellet, kunnskapen og en tilrettelagt policy for hvordan trening og mentorering skulle gjennomføres (Agerskov, intervju 8.mars 2016). Denne klare svakheten kan også skyldes at NATO aldri fikk en felles policy og doktrine på plass i løpet av ISAF-perioden. Dette er et hovedpoeng i seg selv, og noe vi kommer tilbake til under analysen av tilleggskategorier senere i kapitlet.

Oppsummert for dette underkapitlet så fokuserte NATO svært lite på trusselen fra korrupsjon i sin obligatoriske trening forut for ISAF-deployeringen. Dette understøttes av intervjuobjektene som alle hadde forskjellig trening i regi av kurs- og treningssentrene i NATO ACT. En egen leksjon for formålet var utviklet tilbake i 2010, og skulle ha vært en del av forberedelsene. Korrupsjonsbekjempelse ble som en konsekvens av dette heller ikke en del av fokuset under selve deployeringen og treningen av afghansk personell. Vi ser her en kortslutning mellom NATOs kommandostruktur og ACT som ansvarlig for all NATO-trening før deployering. NATO-ISAF kunne under sine glansdager hatt så mange som 144 tusen veiledere. Veiledere som daglig kunne fokusere på korrupsjonsutfordringen i Afghanistan når det var naturlig og mulig. ISAF ga fra seg en gyllen mulighet til å påvirke innen alle nivåer og funksjoner i oppbyggingen av Afghanistan gjennom hele perioden. Noe som fremstår som en klar svakhet og et tragisk faktum. I stedet ble korrupsjonsbekjempelse kun en virksomhet for noen få sjeler i IJC og CJIATF-Shafafiyat i NATO HQ i Kabul.

5.6 Spesialiserte byråer, task forces og spesialister

Dette området er omfattende, og inkluderer i tillegg til eksterne byråer som Shafafiyat og TF-2010 oppbygging av nasjonens egen evne til å ivareta holdningsskapning, opplæring og internkontroll. I tillegg gjennom parlamentarisk uavhengig kontroll slik som vi kjenner vår riksrevisjon, og slik rollen til *High Office of Oversight and Anti-Corruption* (HOOAC) offisielt var fremstilt. CIDS er den kilden som best beskriver og setter slike byråer inn i en overordnet kontekst. Behovet for reel kompetanse, reelt mandat og reel autoritet presiseres. Byråene må ha en definert lovmessig uavhengighet, ha eget budsjett og en egen stab for å fungere selvstendig (CIDS, 2015, s. 16-18). Oppfattelsen av HOOAC samsvarer lite med beskrevet behov. Fra å være det store uavhengige byrået etter etableringen som følge av presidentens dekret i 2008, til å bli oppfattet som enda et verktøy og initiativ som kun skulle gi det internasjonale samfunnet inntrykk av at korrupsjon ble tatt på alvor (Cheng & Zaum,

2012, s. 209). Dette bekreftes av både Agerskov og Minnion, og førstnevnte oppsummerte det slik:

HOOAC var like opphengt i nettverkene som alle andre, fine ord og fine taler men det kom aldri noe resultat. Alle afghanerne i dette byrået var også betalte og korrupte. Alle de jeg har på netthinnen fra HOOAC tok i mot penger. Du kan ikke være i Afghanistan og utfordre nettverkene uten å dø av det. En annen ting er at du aldri ville kunne nå til topps uten å være en del av det hele (Agerskov, intervju 8.mars 2016).

Ved et tilfelle forsøkte representanter fra FN og flere donor-nasjoner å stoppe en tilsetning av en kjent korrupt embedsmann som spesial-rådgiver i HOOAC. Dette ble gjort ved å stanse innkjøp av infrastruktur og datamaskiner til byrået mens det var i oppstartsfasen. Men afghanerne kjente sin vei rundt motstanden, og ringte bare andre donorer slik at de overtok investeringskostnadene. På den måten utnyttet de den manglende koordineringen, og den manglende helhetlige innsatsen i det internasjonale samfunnet. Samtidig vet vi at de fortsatt håndterer Kabul Bank skandalen 5 år etterpå (Minnion, intervju 7. april 2016).

På den andre siden hadde vi hybrid-løsningen *The Independent Joint Anti-Corruption Monitoring and Evaluation Committee* (MEC). Et byrå som via presidentdekretet er både uavhengig av afghanske myndigheter, og noen konkret internasjonal organisasjon eller dedikert land. Byrået ble etablert etter initiativ fra de internasjonale giverlandene under London-konferansen i 2010 (MEC, 2016). Organisasjonen består av femti prosent internasjonale eksperter og femti prosent afghanske eksperter, og med et lederskap som går på rundgang. De første aktivitetene fra dette byrået finner vi i 2012. En svakhet med det som ellers oppfattes som en velfungerende enhet er at spesialistene kun møtes gjennom et par uker noen ganger i halvåret. Dette overlater mye av arbeidet til et sekretariat som i stort består av afghanere som også bør være uavhengige. Men i et miljø som i Kabul, med et høyt trusselnivå, kombinert med et høyt prisnivå og lave offentlige lønninger er det vanskelig å tro at de klarer å være nettopp det, uavhengige. (Minnion, intervju 7. april 2016). Samtidig var det NATO-ISAF som gjennom de store nasjonene som USA, Storbritannia, Frankrike og Tyskland var pådriverne for etableringen av MEC. Noe Minnion ytterligere understreket og noe NATO bør kunne ta æren for.

Går vi til ISAF internt fremstår ikke situasjonen veldig mye lysere når det gjelder å ha en bevisst tilnærming til spesialister og kompetanse på korrupsjonsområdet. Med unntak av

CJIATF-Shafafiyat på strategisk nivå fantes det ikke dedikerte eksperter med riktig bakgrunnskunnskap ned i organisasjonen. Dette bekreftes av Maj Vercammen som i sin funksjon alene var ansvarlig Counter-Narcotics (CN) og Counter Corruption (CC)-offiser på operasjonelt nivå. Han understreket det faktum at han ikke var noen ekspert på område, kun en infanterist som var vant til å bekjempe andre mere konkrete problemer på bakken. Han uttrykte det slik under intervjuet:

We need specialists from the beginning, real specialists. We understand the necessity of a comprehensive approach taking care of all aspects in the society and coordinate with all players. But with only personnel like me it will never be enough. I lack the background to be real efficient from the beginning during a period of only six month. We need to pick personnel with tailored background and skills (Vercammen, intervju 21.mars 2016).

Som arvtager etter Maj Vercammen støttes dette utsagnet. Nå ble riktignok stillingen under min periode fordelt på to offiserer, med en amerikansk major ansvarlig for narkotikaområdet. Dette gjorde at undertegnede i større grad kunne fokusere på tiltak og initiativ mot det taktiske nivået. Men også her var mangelen på eksperter betegnende. Våren 2013 ble det etablert månedlige *Counter-Corruption Working Groups* (CCWG) etter initiativ fra undertegnede. Oppmøte til disse arbeidsmøtene, som ble ledet fra IJC via videokonferanse, var illustrerende i seg selv. Noen stilte med personell fra G-9 og CIMIC-siden, noen fra G-8 og finanssiden, noen stilte med sin Legal Advisor (LEGAD), mens andre møtte med personell fra G-3 og operasjonssiden.¹¹ Av fem regionale kommandoer var det kun RC-South og engelskmennene som i periode hadde en dedikert CC-offiser. Ved neste gjennomføring møtte andre igjen med annen type kompetanse. Så forståelsen av hva dette var, og hva det dreide seg om var forskjellig fra region til region. Å få kontinuitet i et slikt arbeid er også umulig når de samme menneskene ikke møter fra gang til gang. Dette arbeidet og initiativet døde også ut med undertegnede. ISAF valgte å terminere stillingen under arbeidet med å redusere IJC i takt med afghanernes overtakelse av sikkerheten. Etter to års arbeid, gjennom to dedikerte stillinger i IJC var fokuset på korrupsjon hos det operasjonelle nivået i ISAF over i august 2013. Dette inkluderte også den sivile kanadiske CC-analytikeren fra etterretningssiden som jobbet dedikert og tett sammen med IJCs CC- offiser. Med det ble fokuset på korrupsjonsbekjempelse på det taktiske og regionale nivået helt borte. ISAF etablerte sin

¹¹ De forskjellige avdelingene og ansvarsområdene deles inn i Generalstabsseksjoner(G) når vi snakker om brigade, divisjon eller korps ref Håndbok for stabstjeneste i Forsvaret (FSTS, 2010).

korruptsjonsenhet CJIATF-Shafafiyat på strategisk nivå i ISAF HQ i august 2010 etter initiativ fra den amerikanske ledelsen. Shafafiyat arbeidet etter prinsippene for *Anti-Corruption* og var en stor gruppe med sivile og militære eksperter. Styrken lå nettopp i den blandingen av eksperter med forskjellig bakgrunn, utdanning og erfaring på området (Agerskov, intervju, 8. mars 2016). Men når vi vet at slike miljøer trenger tid på å bygge kompetanse, innsikt og forståelse for miljøet de opererer i er det rimelig å anta at effekten først begynte å vise seg i 2012-2013. Kanskje så mye som 10 år etter at ISAF overtok ansvaret for hele Afghanistan og fokuset på korrupsjonsutfordringen burde begynt.

Oppsummert kan det som en klar styrke fra NATO og ISAF sin side nevnes etableringen av CJIATF-Shafafiyat som et dedikert byrå innen korrupsjonsbekjempelse. Bidraget internasjonalt gjennom giverkonferansene til å etablere det uavhengige byrået MEC var også positivt. Shafafiyat med dedikerte sivile og militære eksperter fikk etter hvert etablert en virksomhet som har satt sine tydelige spor internasjonalt og hos de afghanske myndighetene. Men det er en valid observasjon at de kun hadde et strategisk fokus mot det sentrale nivået i Kabul. Miljøet på det operasjonelle nivået kan knapt sies å ha bestått av spesialisert kompetanse selv om mange gode prosesser og initiativ ble startet og gjennomført. At dette miljøet ble terminert halvveis i 2013 fremstår som en svakhet for korrupsjonsbekjempelsen videre ned på regionalt og lokalt nivå. Et dedikert byrå som amerikanernes TF-2010 som spesielt fulgte opp innkjøp, investeringer og kontraktsinngåelse manglet uansett i ISAFs organisasjon. ISAF hadde hverken enkeltpersoner eller avdelinger på operasjonelt nivå og lavere med dedikert kompetanse innen korrupsjonsbekjempelse. Noe som totalt sett og til tross for byråer som MEC og Shafafiyat gjør innsatsen mot korrupsjon innen denne kategorien svak.

5.7 Rettsvesen, politi og fengselsvesen

Et fungerende rettssystem er selve fundamentet i en demokratisk stat og en forutsetning for ivaretagelse av menneskerettigheter (CIDS, 2015, s. 1,3,7). Rettssystemet er derfor en vital sentral funksjon som allerede under Bonn-forhandlingene i 2001 hadde fokus. Italia ble pekt på av NATO og gitt ansvaret innledningsvis for utviklingen (SIGAR, 2015, s. 9). Men som amerikanerne dokumenterer i rapporten fra *Special Inspector General Afghanistan Reconstruction* (SIGAR), italienerne hadde fokus på dette kun innledningsvis og i de første

årene.¹² Etableringen av *NATO Rule of Law Field Support Mission* (NROLFSM) av General Petraeus i 2011 markerte derfor ISAFs første store satsning på området (NATO, 2011b). Samtidig hadde USA allerede fra 2003 startet sitt fokus parallelt med NATO. De satset i henhold til rapporten fra SIGAR frem til 2015 gjennom 66 forskjellige tiltak rundt 1 milliard US dollar på denne utviklingen. En av USAs hovedsatsninger var deres tilsvarende enhet *Rule of Law Field Force-Afghanistan* (ROLFF-A). En enhet som i stort var samlokalisert med NROLFSM så lenge de eksisterte. Det var flere årsaker til denne samlokaliseringen, amerikanernes flerårige erfaring, deres varierte kompetanse, ressurser til egen sikkerhet og ikke minst deres økonomi som muliggjorde infrastrukturprosjekter på området (Stårvik, 2015). Ved et tilfelle fikk undertegnede som ansvarlig for EvBO i IJC etter forespørsel overført en amerikansk kaptein som direkte støtte fra ROLLF-A. Noe som var en klar styrke i prosessen med å arrestere og fjerne afghansk korrupt personell. Ledelsen i NROLFSM satt sentralt i ISAF HQ og kunne koordinere direkte med sjef ISAF og de største aktørene forøvrig. Sjef ISAF hadde to roller i Afghanistan og var samtidig sjef for de amerikanske styrkene som opererte utenfor ISAF. Både etableringen av NROLFSM med egne enheter hos alle RCene, og samarbeidet med amerikanerne var derfor en klar styrkning av innsatsen og fokuset mot korrupsjon innen rettssystemet. Den gjennomgående amerikanske satsningen tilbake til 2003 manglet og en helhet og en overordnet felles strategi. Noe SIGAR i sin rapport fra 2015 beskriver (SIGAR, 2015, s. 2). Kontroll på pengebruken rapporteres betegnende nok som en av årsakene til de manglende resultatene. Men den amerikanske innsatsen står allikevel igjen som det virkelige internasjonale forsøket på å utvikle det afghanske rettssystemet gjennom hele perioden.

For IJC var kompetansen og støtten fra NROLFSM veldig viktig, og i praksis det som tok EvBO som konsept ut på regionalt og lokalt nivå (Vercammen, intervju 21. mars 2016). De veiledet, trente, bygget infrastruktur og bidro til sikkerhet for en utsatt gruppe med dommere og aktører som stadig ble angrepet. Ved et tilfelle i juni 2013 ble 16 medarbeidere ved høyesterett i Kabul drept under samme angrep (BBC, 2013). Uten at det i dag finnes gode offentlige statistikker og oversikter, opererte IJC med interne tall som tilsa at flere hundre fra påtalemyndigheten og dommerstanden var drept mellom 2011 og 2013. Samtidig hadde også NROLFSM sine motstandere internt i NATO, noe som kanskje bidro til den tidlige nedleggelsen høsten 2013. Dette selv om personellet knyttet til enheten i stort var jurister,

¹² SIGAR er en amerikansk uavhengig riksrevisjon satt ned av Kongressen i 2008 for å se på pengebruk og effekten av investeringer i Afghanistan. (SIGAR, 2016)

LEGADer eller personell med sivil eller militær politibakgrunn. Minnion uttrykte sin skepsis slik:

ISAF is good at building armies, they are good at fighting, they have good surveillance and intelligence. That is their core competency. But they should not try to develop the RoL system. But what do you do when practical no one else do it; you try to fix even that. But suddenly you start building a police force that looks like an army (Minnion, 7.april 2016)

Kritikken går i tillegg mot NATO og ansvaret de tok for utviklingen av politistyrker som en viktig del av rettssystemet. Et eksempel her er vår egen PAT som hadde sitt utspring fra Telemark Bataljon, og som trente og veiledet politistyrken i Mazar-E Sharif.

Korrupsjonsutfordringen fikk aldri noe fokus og sentral plass i treningen og veiledningen som denne styrken ga til det afghanske politiet(Lervik, intervju 14. mars 2016). NROLFSM ble uansett terminert i september 2013, mens det amerikanske alter egoet ROLFF-A ble lagt ned høsten 2014 (SIGAR, 2015, s. 15). Dette fremstår heller ikke som noen styrke når vi samtidig kjenner til statusen på det afghanske rettsvesenet. For som Agerskov understreket, utfordringene sto i kø på dette området, med mange eksempler på aktorer og dommere som hverken kunne lese, skrive eller kjente egne lover. Afghanistan har mer en 700 forskjellige sivile lover som på langt nær er oversatt til alle forskjellige lokale språk. Mange dommere ble i stort fortalt hva de skulle dømme av de som reelt hadde makten. Dømte du utenfor det som var forventet ble du fort tatt av dage, eller så kunne ungene dine ble kidnappet og torturert. Totalt var det kun domstolene i de 4-5 store regionale sentraene som fungerte til en viss grad da det var her NROLFSM i stort bidro (Agerskov, intervju 8.mars 2016). FN rapporterte gjennom hele perioden om utfordringene innen justissektoren, og plasserte så sent som i 2013 påtalemyndigheten og dommerne blant de mest korrupte offentlige ansatte i Afghanistan (UN, 2013, s. 11). En tendens som presenteres som uforandret siden 2009. Til tross for ISAFs og amerikanernes regionale og lokale satsning gjennom NROLFSM og ROLFF-A.

Oppsummert for denne kategorien så ser vi mange av de samme tidligere tendensene, fokuset kommer sent, med for lite og termineres for tidlig. Det at Italia med sin kultur, og lave rangering på TI's internasjonale korrupsjonsindeks, fikk ansvaret innledningsvis for justisområdet kan man vel også stille spørsmål ved (Transparency International, 2005, s. 16). USA så tidlig at noe måtte gjøres, og tok et stort ansvar gjennom hele perioden. Omtrent halve Afghanistan var fordelt til ISAF og NATOs egne nasjoner gjennom PRT-systemet, og USA kunne aldri nå hele Afghanistan alene. Etableringen av NROLFSM viste vilje og evne

til å ta tak i korrupsjonsutfordringen og manglende kompetanse innen rettssystemet. Nedleggelsen og termineringen av NROLFSM høsten 2013 som fremstår uansett som en klar svakhet, og avslører en fullstendig manglende forståelse for viktigheten av området på alle nivå i ISAF og NATO. Tilslutt må NATO erkjenne at å utvikle en politistyrke ansvarlig for lov og orden bør gjøres av andre sivile aktører som FN eller EU. Men i mangel av noen andre tok NATO også på seg den rollen. Noe som fikk konsekvenser for korrupsjonskunnskapen og troverdigheten hos en politistyrke som spesielt skulle vært mentorert og veiledet vekk fra korrupt virksomhet.

5.8 Tilleggskategoriene

Til slutt i dette kapittelet vil jeg med utgangspunkt i datamaterialet om NATO-ISAFs tilnærming til korrupsjonsutfordringen i Afghanistan kort ta for meg de såkalte tilleggskategoriene i rammeverket. Totalt var det åtte slike kategorier, som sammen med kjernekategoriene bør vurderes i en tilnærming til korrupsjonsutfordringen i post-konflikt stater. I intervjumaterialet var det spesielt tre områder som utpekte seg, og som det er nødvendig å ta med i analysen. Samtidig er det viktig å poengtere at flere av de andre områdene har blitt berørt og diskutert over. Analysen har vist at det slettes ikke er vanntette skott mellom kategoriene, og at flere naturlig henger tett sammen. Et eksempel er faktoren *tid*, som kan oppfattes som overgripende for de andre kategoriene. Fordi korrupsjonsbekjempelse må i gang så fort som mulig innen alle områder.

Det første området var behovet for å utvikle *retningslinjer & policy* i sammenheng med korrupsjonsutfordringen. Kanskje ikke uventet i et militært hierarkisk system som det ISAF var. Hvor en i stort opererer etter overordnede føringer, planer og intensjoner gitt av høyere sjef og nivå. Manglende fokus og prioritering kan direkte tilbakeføres til hva som ligger av overordnede policy-dokumenter og føringer, eller mangelen på sådanne. Med en manglende policy er det vanskelig å omforme intensjoner, handlinger og tiltak inn i styrende strategiske dokumentene og til slutt inn i operasjonsordren til ISAF. Denne overordnede policyen er nå revidert i sitt tredje utkast og oversendt nasjonene for endelig godkjenning på neste NATO toppmøte i Warszawa i juni 2016 (Oberst Terje Haaverstad, CIDS, email 14.april 2016). Hele 9 år etter at initiativet ble startet, rundt 6 år etter at fokuset på korrupsjon i Afghanistan kom for fullt, og snart 1,5 år etter terminering av ISAF. Det må være lov å konkludere med at dette fremstår som en klar svakhet og dessverre er betegnende for konsensus-politikken og

byråkratiet i NATO. Det er nå en gang slik at områder mann kan lite om, og som det fokuseres lite på holder man seg unna (Agerskov, intervju, 8.mars 2016). Samtlige av de norske kildene kan heller ikke huske noen overordnet føringer eller retningslinjer om å fokusere på korrupsjonsbekjempelse. Under undertegnedes og Maj Vercammen sin tid i IJC ble det gitt ut vedlegg som skulle regulere innsatsen. Det ble under intervjuene dokumentert at disse vedleggene i ordren fra IJC ikke var kjent eller ble fulgt opp på regionalt nivå (Østbø, intervju, 10.mars 2016). Dette henger selvsagt tett sammen med mangelen på trent personell som jobber med problematikken, og som ser etter føringer og reguleringer på området. Minnion beskrev utfordringen rundt manglende policy slik:

It was Rodrigues, the first IJC Commander in 2009 who said it first, if you don't get a solution on the Pakistani support and the Corruption issue we will never get out of here. I was there when it was said, but NATO never captured it. The ISAF approach came from the ground, not from the policy people at the strategic level (Minnion, intervju 7.april 2016).

Det andre tilleggsområdet som skilte seg ut blant intervjuobjektene var *tid & for stort fokus på sikkerhet og stabilitet*. Når et flertall av intervjuobjektene på forskjellig vis understreker tidsfaktoren fremstår denne kategorien og som en av de sentrale. Tid er samtidig en gjennomgående faktor som treffer de andre kjernekategoriene på forskjellig vis. Fordi kunnskapen og fokuset på utfordringen rundt korrupsjon ikke var med fra begynnelsen. Eller som Maj Vercammen sa, "in a nutshell we have not focused well on corruption, we have done too little too late and we left too early. We were up running after ten years, and we left after twelve" (Vercammen, intervju 21.mars 2016). Å fokusere på hovedoppdraget som innebærer sikkerhet og rene stabiliseringsoperasjoner er naturlig. Men med et ensidig fokus på dette tapte man samtidig tid og terreng til de korruperte nettverkene og til korrupsjonen i seg selv. Den sene og manglende proaktive holdningen mot korrupsjon kan forklares på flere måter. NATO er tradisjonelt et sikkerhetspolitisk verktøy, og ISAF var ledet av militære som naturlig nok fokuserer på dette. Manglende forståelse, trening og verktøy i verktøykassa for korrupsjonsbekjempelse bidro ytterligere til dette. Kombinert med ledende afghanske ledere og politikere som gjorde sitt for å fortsette sin virksomhet og trenere alle forsøk på en positiv utvikling. Personer som vi av sikkerhetshensyn støttet helt fra begynnelsen, uten å forstå de omfattende konsekvensene av valgene på sikt (Transparency International, 2015b, s. 9). Oberst Lervik uttrykte det slik:

Vi hadde skapt oss en krig i krigen på grunn av en manglende langsiktig strategi. Å tro at vi skulle få Afghanistan til å fungere på 10-12 år kan du bare glemme, og det ser du nå med Talibans fremgang. Hadde vi fått til dette riktig fra begynnelsen hadde vi kanskje fått nødvendig utvikling over 1-2 generasjoner. Nå vil vi trenge 3-4 generasjoner før vi kanskje får en noenlunde fungerende stat (Lervik, intervju 14. mars 2016).

I internasjonal teori og i rammeverket beskrives utfordringene med *ekstern støtte og bruk av donerte midler*. Utfordringer som også ble trukket frem av intervjuobjektene. Mengden midler som brukes og overføres er som oftest høyest i en post-konflikt situasjon når en nasjon er dårligst i stand til nettopp å absorbere disse midlene (Cheng & Zaum, 2012, s. 210). Med over 60 donornasjoner som hverken koordinerte med andre nasjoner eller med regjeringsapparatet sentralt eller lokalt kan vi forstå at uttrykket *perverse spending* nyttes. TI bruker dette begrepet fordi det for mange var viktigst å vise til mengde midler brukt og ikke nødvendigvis til effekten eller resultatet (Transparency International, 2015b, s. 9). Minnion beskriver Afghanistan som den største humanitære *pipelinen*, eller pumpeledningen noensinne. Samtidig ønsket ikke mange av donorlandene at noen skulle se de i kortene. Fordi innsatsen fort kunne stilles i et dårlig lys. Det var rett og slett en konkurranse i å tilby midler, kombinert med en manglende vilje til å ta tak i korrupsjonsutfordringen, og en uheldig parallelløkonomi ble derfor utviklet (Minnion, intervju 7.april 2016). Denne ukontrollerte pengebruken ble en stor kilde til fremvekst av korrupsjon, og en klar svakhet for tilnærmingen i Afghanistan.

Oppsummert har manglende NATO *policy og retningslinjer* fra NATO HQ i Brussel medført en manglende prioritering av korrupsjonsområdet helt ned på taktisk nivå i ISAF. Med en manglende policy er det vanskelig å omforme intensjoner, handlinger og tiltak inn i styrende strategiske dokumentene og inn i planer og ordrer. Å beskrive hva som skal gjøres, når, hvordan og hvorfor i sammenheng med korrupsjonsbekjempelse er vanskelig når begrepsapparatet og kunnskapen ikke eksisterer. *Tidsfaktoren, og et for stort fokus på stabilitet og sikkerhet* er og en gjennomgående svakhet for NATO-ISAFs tilnærming mot korrupsjon. Mange gode tiltak og initiativ ble først realisert i perioden fra 2010 og utover. Initiativ som kom en konsekvens av sterke, pågående og erfarne sjefer. Problemet var bare at disse fikk eksistere så alt for kort tid til å ha en reel langvarig effekt. Avslutningsvis fremstår den *eksterne støtten og bruk av donormidler* som en klar svakhet og en kilde til fremvekst av korrupsjon. Det er langt bedre å bruke mindre penger riktig, enn for mye feil. For tilleggskategoriene kan vi nok dessverre oppsummere med langt flere svakheter enn styrker.

5.9 Oppsummering

Rammeverket trakk opp syv hovedkategorier og gav samtidig en åpning for å drøfte funn fra åtte tilleggskategorier om nødvendig. Samtlige hovedkategorier fremstod som relevante for å forstå sterke og svake sider ved NATO-ISAFs tilnærming til korrupsjonsutfordringen i Afghanistan, og datamaterialet ga et godt grunnlag for å analysere oppgavens problemstilling. Tre av tilleggskategoriene viste seg også å være sentrale, og ble avslutningsvis behandlet som en del av analysen. Overordnet er inntrykket basert på analysen at svakhetene ved tilnærmingen er atskillig flere enn styrkene. En helhetlig gjennomgang av hovedfunnene følger i neste og siste kapittel.

6 Konklusjon

6.1 Innledning

Bakgrunnen for oppgaven var egen erfaring fra korrupsjonsarbeid i ISAF og den store utfordringen korrupsjon i Afghanistan viste seg å være for den internasjonale innsatsen i landet – herunder militære operasjoner. Samtidig var temaet korrupsjon og militære operasjoner lite utforsket, og det var få foreliggende studier om NATO-ISAFs tilnærming. Formålet med oppgaven har vært å se på korrupsjonsutfordringen NATO møtte i Afghanistan, og problemstillingen ble formulert som følger: *Hva var styrker og svakheter ved NATO-ISAFs tilnærming til korrupsjonsutfordringen i Afghanistan?* Denne har blitt søkt besvart gjennom å utvikle og et analytisk rammeverk basert på relevant litteratur (teori) og policy-orienterte rapporter, samt et empirisk materiale der rapporter med erfaringer fra Afghanistan og intervjuer har vært hovedkildene.

Dette siste kapittelet i oppgaven er tredelt. I den første delen oppsummeres hovedfunn om styrker og svakheter ved NATO-ISAFs tilnærming. Deretter gis det en kort vurdering av funnenes gyldighet sett opp i mot metoderefleksjoner i kapittel 2. I den andre delen konkluderes det om et hovedinntrykk. Til slutt presenteres noen avsluttende betraktninger om korrupsjonsutfordringen i Afghanistan og NATO-ISAFs tilnærming til denne, og veien videre.

6.2 Oppsummering funn styrker og svakheter

Oppsummeringen vil ta for seg hovedfunn fra kategoriene, og presenteres fortløpende i faktorenes analyserte orden. Første del analyserer tilnærmingen mot *kriminelle nettverk*, *CPNs*. Tidligere krigsherrer fra nord-alliansen ble av NATO og ISAF beskyttet og plassert rett inn i de styrende organer. Utnevelser og tilsettinger basert på bekjentskaper, og ikke kompetanse, er svært uheldig og en klar svakhet. Med en korrupt president på toppen av hierarkiet som det beste eller verste eksempelet. Dette var kanskje den største strategiske feilen og svakheten av noen, og NATO ga i praksis fra seg Afghanistan til kriminelle og korrupte ledere fra dag en. Den etterretningsbasert *Counter-Corruption* tilnærmingen i IJC var en styrke, selv om handlingsrommet mot korrupte ledere i Afghanistan var begrenset grunnet intern beskyttelse. Den mere aktive tilnærmingen kom også i gang for sent. Kombinert med

termineringen av miljøet i IJC i 2013 avsluttet dette i praksis prosessen mot korrupt personell i hele landet, og det som ble beskrevet som en krig i krigen. Innsatsen innenfor kategorien fremstår derfor som meget svak og direkte ødeleggende for utviklingen i Afghanistan.

Neste kategori henger tett sammen med det ovennevnte, nemlig mangelen på *internasjonalt press og lederskap*. Mangelen på et slikt markert enhetlig lederskap, som NATO og ISAF burde stått i bresjen for, forsterket ytterligere de kriminelle nettverkene og enkeltpersoners mulighet til å etablere seg. Med sterke autonome amerikanske sjefer kom tross alt flere gode initiativ og ny tilnærming som styrket korrupsjonsarbeidet fra rundt 2010. Med det også et direkte press på det afghanske lederskapet. Initiativene kom i stort innenfra ISAF og ikke utenfra gjennom et NATO som skulle ha vært en aktiv pådriver i korrupsjonsarbeidet. Et synlig fokus og ansvar for korrupsjonsbekjempelsen skulle vært synliggjort i det FN-sanksjonerte mandatet fra begynnelsen. Avslutningsvis for kategorien står Kabul bank-skandalen fortsatt som et vitnesbyrd over manglende internasjonalt press, og afghansk manglende vilje til å ta tak i korrupsjonsutfordringen i landet. Innsatsen på området fremstår derfor som svak.

Fremveksten av *sivile organisasjoner og uavhengig media* tok av naturlige årsaker tid i Afghanistan. At man nå ser en fremvekst av slike organisasjoner, og et stadig mer uavhengig og aktivt mediebilde, er en styrke for utviklingen i Afghanistan. Sivile vaktbikkjer er en forutsetning for åpne demokratiske prosesser, og dette området er en av de få hvor NATO-ISAF sin støtte fremstår som en klar styrke i korrupsjonsbekjempelsen. Samtidig er det en begrensning i hva militære organisasjoner kan og bør gjøre for understøttelse av denne viktige funksjonen. Viktigheten av uavhengighet og derved fortsatt innflytelse er viktig, samtidig som internasjonal støtte og anerkjennelse gir beskyttelse for en utsatt gruppe. Innsatsen i denne kategorien fremstår som en styrke da de sivile vaktbikkjene i Afghanistan fortsatt ser ut til å forsterke sin innflytelse og kamp mot korrupsjonen i landet.

En helhetlig tilnærming som NATO nå foreskriver i policy og planer er en god begynnelse for tilnærmingen også innen korrupsjonsområdet. Skal man få til nødvendig utvikling må alle samfunnsområder omfattes, alle politiske, militære, diplomatiske og økonomiske virkemidler benyttes, og den sivil-militære innsatsen koordineres. Noe NATO og ISAF på langt nær klarte å ta et ansvar for innen korrupsjonsområdet. Den helhetlige tilnærmingen manglet, det internasjonale samfunnet fungerte ikke som et samfunn og koordineringen og fokuset på korrupsjonsbekjempelse uteble. *Unity of Purpose*, eller en felles målsetting om å redusere

korupsjonen skulle være mulig. Gjerne støttet av store internasjonale aktører som Verdensbanken og det internasjonale pengefondet IMF for å få gode rutiner på plass. ISAF HQ og Shafafiyat klarte å samle de forskjellige aktørene, uten at en konsensus og felles strategi mot korrupsjonstrusselen ble en realitet. For innenfor et område som korrupsjon må alle med, alle må ha samme budskap og alle må følge samme standarder. Om ikke vil korrupsjonen hele tiden finne nye områder og nye markeder. Intensjonsavtaler må inngås, samarbeidsfora må etableres, informasjon og etterretninger må deles og erfaringer må diskuteres. Alt dette både før, under og etter større internasjonale engasjementer som i Afghanistan. En helhetlig tilnærming mot korrupsjonsutfordringen ble aldri en realitet, og innsatsen innen denne kategorien fremstår og som svak.

Den neste kategorien analysert er *trening og utdanning av egne og vertslandets personell*. Et område som NATO og ISAF ikke fokuserte nevneverdig på når det gjaldt korrupsjon. Kan du lite eller ingenting om temaet, er du ute av stand til å ta tak problematikken med korrupsjon og påvirke i noen retning. Uten den nødvendige verktøykassa stiller du svakt når noe skal repareres og bedres innen et så komplisert område som korrupsjon. NATO-ISAF kunne på det meste hatt så mange som 144 tusen veiledere rundt omkring i Afghanistan. Veiledere som kunne fokusert på korrupsjonsutfordringen der den utspiller seg til daglig. NATO ga gjennom hele ISAF perioden fra seg en gyllen mulighet til å påvirke innen alle nivåer og funksjoner i oppbyggingen av Afghanistan. I stedet ble korrupsjonsbekjempelse en virksomhet utøvd av noen få i IJC og hos spesialenheten CJIATF-Shafafiyat i Kabul. Innsatsen innen denne kategorien fremstår også med store svakheter.

Innen *spesialiserte byråer og spesialister* var det kun CJIATF-Shafafiyat som hadde den kompetansen og tilnærmingen som var nødvendig for å kunne bety en reel forskjell fra internasjonal side. MEC, som var en hybrid mellom det internasjonale samfunnet og uavhengige afghanere, fungerte etter intensjonen og var en god løsning tatt situasjonen i Afghanistan i betraktning. Landets eget byrå HOOAC fungerte aldri, og ble kun et forsøk på å fremstille en vilje som ikke eksisterte i kampen mot korrupsjon. Mangelen på spesialister og kompetanse ned på operasjonelt- og taktisk nivå var åpenbar og en klar svakhet. Nedleggelsen av det vesle *Counter Corruption*-miljøet i IJC sommeren 2013 bidro ytterligere til det. Et dedikert byrå som amerikanernes TF-2010 som spesielt fulgte opp innkjøp, investeringer og kontraktsinngåelse manglet også i ISAFs organisasjon. Totalt sett havner innsatsen innenfor denne kategorien også ut med flere svakheter enn styrker.

Rammeverket og analysens syvende kategori for innsats mot korrupsjon er innen *rettsvesenet, inkludert politi og fengselsvesen*. Et godt initiativ på dette området var NROLFSM som tidlig samkjørte og fikk en god synergi med amerikanernes ROLLF-A. Noe som var en styrke helt opp til IJC og deres arbeid med *Counter-Corruption* og EvBO. Men her igjen, denne spesialiserte avdelingen klarte aldri å omfatte alle provinser og distrikter. Samtidig ble den kompetansen og relasjonene de hadde bygget opp terminert allerede i september 2013. En avgjørelse, som sett i lys av de enorme problemene et korrupt rettsvesen i Afghanistan hadde, forsterker svakheten ved tilnærmingen innen denne kategorien. NATO skulle kanskje aldri vært ansvarlig for utdanningen og utviklingen av det afghanske politiet. Spesielt når vi ser den manglende innsikten og kompetansen vi ga eget personellet innen korrupsjonsområdet. En manglende innsikt og kompetanse som nødvendigvis måtte medføre en meget svak kompetanseoverføring til en politistyrke som av alle må fremstå som ukorruperte og troverdige.

I den siste delen av oppsummeringen av styrker og svakheter skal vi berøre noen av tilleggskategoriene. Mangelen på *retningslinjer og policy* var et gjennomgående tema blant intervjuobjektene. Uten en overordnet policy manglet føringene fra NATO og korrupsjonsbekjempelsen ble aldri institusjonalisert gjennom tydelige ordrer og pålegg nedover i organisasjonen. Mangelen på egne spesialister forsterket det faktum at de retningslinjene som i en periode ble gitt fra IJC heller aldri ble fulgt opp. Samtidig bekreftet intervjuobjektene at de aldri ble gitt noen nasjonale føringer i kampen mot korrupsjon. Summert fremstår tilnærmingen og kategorien med klare svakheter, noe som kanskje kan bedres med en ny strategisk BI policy som i sitt tredje utkast endelig fremlegges på NATO toppmøtet i juli 2016.

Neste tilleggskategori var *tid & for stort fokus på sikkerhetsoperasjoner*. Ved ensidig å fokusere for lenge på sikkerhetsoperasjoner, og vente med tiltak innenfor øvrige områder, ble problemet og utfordringen gradvis selvgenererende og forsterkende. Når tiltakene først begynte å komme fra rundt 2010 og utover var det i praksis for sent. Ikke minst når ISAF ble terminert få år etter at utfordringene endelig ble tatt på alvor, og tiltak begynte å fungere.

Helt avslutningsvis i oppsummeringen av styrker og svakheter kommer kategorien *ekstern støtte og bruk av donerte midler*. Milliarder av kroner ble investert og brukt både innenfor og utenfor myndighetenes kontroll. En pengebruk som fremstår som ukontrollert, og som fremstilles av kildene som pervers. I all relevant teori beskrives dette som svært ødeleggende, og en direkte årsak til utvikling og opprettholdelse av korrumpert virksomhet. Afghanistan

fremstår som et skoleeksempel på hvor galt det kan gå når donornasjoner overbyr hverandre, og det er viktigere å måle forbruk kontra effekt og nytte. I denne sammenheng er det viktig å bruke mindre penger riktig, og ikke for mye penger feil. NATO og ISAFs innsats innen denne kategorien fremstår med en klar svakhet, og står til stryk i utførelsen.

Rammeverket for oppgaven viste seg å være et godt verktøy for analysen selv om det i utgangspunktet var omfattende med så vidt mange som femten mulige hovedkategorier. Det viser samtidig bare hvor kompleks og omfattende en innsats mot korrupsjon er.

Datamaterialet var godt egnet for å belyse problemstillingen. Selv om antall intervjuobjekter isolert sett ikke var mange, ga intervjuene en mengde detaljert, nyansert og dyptgående informasjon om styrker og svakheter ved tilnærmingen til NATO og ISAF i Afghanistan. En type informasjon og data som ikke er mulig å få frem gjennom kun dokumentundersøkelser. Min egen nærhet til studieobjektet har blitt forsøkt balansert med bruk av egne erfaringer og referanser kun for å eksemplifisere og forsterke andre funn. Distansen har i størst mulig grad blitt ivaretatt ved aktiv bruk av andre referanser og kilder. Nærheten fremstår derfor forhåpentligvis ikke som en trussel mot studiens pålitelighet og reliabilitet.

Sammenlignet med eksempelvis Cheng og Zaums mye siterte verk som omfatter åtte korrupsjonscaser, gir oppgaven et begrenset grunnlag for å generalisere ut over det tilfelle som er studert. Studiens eksterne validitet eller gyldighet fremstår derfor som begrenset. Rammeverket og studien er uansett et viktig bidrag til kunnskapsgrunnlaget for pågående og fremtidige misjoner i land der en korrupsjonsutfordring må håndteres.

6.3 Konklusjon hovedinntrykk NATO-ISAF tilnærming

NATO og ISAF manglet en forståelse for hva ansvaret i Afghanistan innebar innen korrupsjonsområdet, og innsatsen fremstår med store svakheter. Som en av mine hovedkilder beskriver, så er korrupsjon først og fremst et politisk problem som må bekjempes gjennom endringer i holdninger og gjennom legitime institusjoner (Cheng & Zaum, 2012, s. 22).

Innsatsen mot korrupsjon må ha en helhetlig og langvarig tilnærming. For som Cheng og Zaum dokumenterer, det finnes suksesshistorier hvor korrupsjonen har blitt redusert gradvis parallelt med lengden på det internasjonale engasjementet. Legitime stater kan bygges på ruiner av langvarig konflikt og krig. Det er bare det at en slik legitimitet og utvikling ikke kan

dokumenteres i Afghanistan, og spesielt ikke når vi studerer Transparency Internationals korrupsjonsindekser fra 2005 og frem til 2015.

Oppgaven har vist at innsatsen må fokuseres innen mange områder og kategorier når korrupsjonsbekjempelse er målet. Utviklingen av spesialiserte byråer og enheter som MEC, Shafafiyat, og *Counter-Corruption* miljøet i IJC viste seg å være styrker ved tilnærmingen. Innsatsen innen rettsvesenet gjennom NROLFSM var og et positivt tiltak. Problemet var bare at flere av disse miljøene kom i gang sent, og ble terminert så alt for tidlig. Fremveksten og støtten til sivile interesseorganisasjoner og media kan trekkes frem som den største styrken ved NATO-ISAFs tilnærming. Gjennom sin funksjon som sivile vaktbikkjer bidrar de til en positiv utvikling og en bedret innsikt og åpenhet i afghanske myndigheters rutiner og budsjetter.

Den største strategiske svakheten var den bevisste renoveringen og resirkuleringen av de kriminelle krigsherrene som man støttet seg på under bekjempelsen av Taliban. De kriminelle nettverkene har i praksis overtatt Afghanistan, og de forsterker sin makt gjennom tilsynelatende demokratiske prosesser, og gjennom kjøp og salg av posisjoner. Alle aktørene innen disse nettverkene har en felles interesse av å beskytte hverandre og holde staten svak. Smugling, narkotikavirksomhet og annen kriminell aktivitet bidrar i tillegg til finansiering av opprørsbevegelsen og internasjonal terrorisme.

Fokuset på sikkerhet og stabilitet fra starten av gjorde samtidig innsatsen mot korrupsjon svak og lite helhetlig på alle områder. Tidsfaktoren, mangelen på trening og veiledning, lite koordinering med sivile aktører, manglende internasjonalt press og lederskap, en manglende overordnet policy og en massiv donorstøtte utenfor kontroll tillot ytterligere fremvekst av en massiv mengde korrupsjon. NATO og ISAF tapte kanskje ikke krigen i den korte horisonten, men på lang sikt vil tilnærmingen mot korrupsjon kunne gjøre all internasjonal innsats forgjeves. NATO må i fremtiden velge en innretning som i større grad tar inn over seg en forskningsbasert tilnærming. Oberst Agerskov bekreftet også dette poenget, vi er for få som forstår kompleksiteten og utfordringene rundt fenomenet, og NATO må i større grad benytte seg av den kompetansen Transparency International og det norske CIDS besitter (Agerskov, intervju 8. mars 2016). Hovedinntrykket av NATO-ISAFs innsats mot korrupsjon kan kort oppsummeres som meget svak. Det ble gjort alt for lite, for sent, og det som ble gjort ble avsluttet for tidlig. Alt grunnet en manglende erfarings- og forskningsbasert tilnærming.

6.4 Avsluttende betraktninger

ISAF-tilfellet fremstår like unikt som andre caser beskrevet i litteraturen. Men som Cheng og Zaum beskriver, forholdet mellom fredsbygging og korrupsjon er dyptgående, komplekst og uansett variert (Cheng & Zaum, 2012, s. 22). Denne oppgaven har dokumentert og belyst en rekke fellesnevner og kategorier som er universelle og valide innenfor området korrupsjonsbekjempelse. Det viktigste er å tenke helhetlig og analysere det enkelte scenario slik at innsatsen innen hovedkategoriene kan tilpasses etter behov. Dagens NATO tilnærming i den nye trenings- og oppfølgingsmisjonen *Resolute Support* (RS) i Afghanistan fortjener derfor noen avsluttende kommentarer.¹³ I en mailutveksling med Brigader Torben Møller, nåværende sjef for *Transparency, Accountability and Oversight Branch* (TAOB) i RS, beskrives et fortsatt høyt fokus på korrupsjon i Kabul. Dog med en halvering av staben siden Shafafiyat, og fortsatt med et strategisk fokus relatert til hovedstaden. Møller problematiserer samtidig bransjens *Anti-Corruption* tilnærming. Alle aktive tiltak mot korrupt personell er nå overlatt til afghanerne og et rettsvesen med store utfordringer (Møller, epost, 21. mars 2016). NATOs tilnærming gjennom RS fremstår heller ikke som helhetlig, og viderefører mange av svakhetene fra ISAF. Svakheter som gjentar seg fordi kunnskapen på området er for dårlig og for lite forankret i erfaringslæring og forskning. At man lærer av egne feil, og evner å ta med seg erfaringer inn i fremtiden er helt sentralt i enhver lærende organisasjon. For alt må dreie seg om å gjøre en best mulig innsats for det neste landet, og den neste sivilbefolkning som berøres av vår innsats i regi av FN, NATO eller andre koalisjoner.

¹³ *Resolute Support* er NATOs trenings- og oppfølgingsmisjon i Afghanistan basert på en bilateral avtale mellom Afghanistan og NATO (NATO, 2016). Misjonen er også støttet av FNs sikkerhetsråds res. nr 2189 fra 2014.

Litteraturliste

- Aftenposten. (2015). *Hellas beskylder embedsmenn for korrupsjon*. Hentet 21 juli, 2015, fra <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/Hellas-beskylder-embetsmenn-for-korrupsjon-8100946.html>
- BBC. (2013). *Suicide attack at Kabul Supreme Court kills 16*. Hentet fra BBC News website: <http://www.bbc.com/news/world-asia-22862557>
- BBC. (2014, 1.oktober 2014). *Kabul Bank Fraud*, BBC. Hentet fra <http://www.bbc.com/news/world-asia-29450821>
- Berdal, M. (2009). *Building peace after war* (Vol. 407). London: International Institute for Strategic Studies.
- Cheng, C. S., & Zaum, D. (2012). *Corruption and post-conflict peacebuilding : selling the peace?* (Vol. 29). London: Routledge.
- CIDS. (2015). *Criteria for good governance in the defence sector - International standards and principles*. Hentet fra <http://cids.no/wp-content/uploads/pdf/7215-Criteria-for-Good-Governance-in-the-Defence-Sector-k6.pdf>.
- CJIATF-Shafafiyat. (2011). *Introduction and Overview* Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Hentet fra <https://info.publicintelligence.net/ISAF-CJIATF.pdf>.
- COIN. (2016). Wikipedia. Hentet fra <https://en.wikipedia.org/wiki/Counter-insurgency>
- Creswell, J. W. (2014). *Research design : qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th ed. utg.). Los Angeles, Calif: SAGE.
- Deutsche Welle. (2012). *Kabul Hospital hell reveals depth of corruption*. Hentet 7.juli, fra <http://www.dw.com/en/kabul-hospital-hell-reveals-depth-of-corruption/a-16123776>
- Elden, J. C., & Finstad, F. B. (2016, 22.desember 2015). *Korrupsjon*. Hentet fra <https://snl.no/korrupsjon>
- Eric Vercammen. (2012). *Evidence Based Operations*. COIN -Common Sense, 3(3). Hentet fra https://ronna.apan.org/CAAT/Coin%20Common%20Sense/COIN_Common_Sense_Vol_3_Issue_3.pdf
- Faizi, A. (2015, 10 May 2015). *The manufactured myth of ISIL in Afghanistan*, Aljazeera. Hentet fra <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2015/05/manufactured-myth-isil-afghanistan-150510072214633.html>
- Freedominfo.org. (2013). *Afghanistan Considering Draft Law on Access to Information*. The global network of freedom of information. Hentet 11.april, fra <http://www.freedominfo.org/2013/04/afghanistan-considering-draft-law-on-access-to-information>
- FSTS. (2010). *Håndbok for stabstjeneste i Forsvaret*. Oslo: FHS.
- Galtung, F., & Tisne, M. (2009). *A new approach to postwar reconstruction*. *Journal of Democracy*, 20(4), 93-107.
- Giæver, O. P. (2013, 9 july). *Norge truer med å kutte Afghanistan bistand*, ABC Nyheter. Hentet fra <http://www.abcnyheter.no/nyheter/2013/07/09/177165/norge-truer-med-kutte-i-afghanistan-bistand>
- Hoffman, B. (2006). *Inside terrorism*. New York: Columbia University Press.
- Huntington, S. P. (1968). *Political order in changing societies*. New Haven, Conn: Yale University Press.

- International Peacebuilding. (2008). *Post-Conflict Peacebuilding and Corruption. International Peacekeeping*, 15.
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg. utg.). Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- JCOA, U. (2014). *Operationalizing Counter/AntiCorruption Study: Operational Challenges in Afghanistan*: DIANE Publishing Company.
- JFC Brunnsun. (2016). *Allied Joint Force Command Brunnsun*. Hentet 17.mai, 2016, fra <http://www.jfcbs.nato.int/>
- Johansen, P. A. (2015). *Slik bygger Putin opp muren på nettet*. *Aftenposten*. Hentet fra <http://www.aftenposten.no/vaer/verden/Slik-bygger-Putin-opp-muren-pa-nettet-Tror-du-han-klarar-det-8192470.html>
- Khaama Press. (2016). *Corruption in Afghanaistan, and how it is important to fight it*. Hentet 18. april 2016, fra <http://www.khaama.com/corruption-in-afghanistan-how-is-it-important-to-fight-it-0695>
- Lerand, S. (2015) *Store Norske*. Oslo.
- MEC. (2016). *Independent Joint Anti-Corruption Monitoring and Evaluation Committee*. fra <http://www.mec.af/#about-us>
- National Defence University. (2007). *The Comprehensive Approach Initiative: Future Options for NATO. Defence Horizons*. fra <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a473211.pdf>
- NATO. (2008). *AJP-3.9, Allied Doctrine for Joint Targeting*.
- NATO. (2009, 29. April 2009). *ISAF mandate. International Security Assistance Force*. fra <http://www.nato.int/isaf/topics/mandate/>
- NATO. (2010). *AJP-01 Allied Joint Doctrine NATO* Hentet fra https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/33694/AJP01D.pdf.
- NATO. (2011a). *NATO Rule of Law Field Support Mission*. Hentet fra http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_06/20110609-Backgrounder-Rule_of_Law-en.pdf
- NATO. (2011b). *NATO Rule of Law Field Support Mission (NROLFSM)*. Brussel: NATO Hentet fra http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2011_06/20110609-Backgrounder-Rule_of_Law-en.pdf.
- NATO. (2013a). *Comprehensive Operations Planning Directive* (2 utg.). Belgium.
- NATO. (2013b). *Counter- and Anti-Corruption JALLC (Ed.) Theory and Practice from NATO Operations* Hentet fra http://www.jallc.nato.int/newsmedia/docs/jallc_report_corruption_releasable.pdf
- NATO. (2016, 8. Desember 2015,). *Resolute Support Mission in Afghanistan*. fra http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_113694.htm
- Nicholas, A., & Roger, B. (2011). *Corruption kills. Nature*, 469(7329), 153. doi: 10.1038/469153a
- North Atlantic Military Committee. (2015). *Stock Taking Report on Building Integrity Activities*. Brussel: NATO.
- Regjeringen.no. (2008). *En samordnet plan for Norges bidrag til Afghanistan*. Oslo: UD Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/afghanistan_samordnet/id499116/.
- Reuters. (2015). *Al Qaeda leader Zawahiri pledges allegiance to new Taliban chief*. Hentet 13 august, fra <http://www.reuters.com/article/2015/08/13/us-afghanistan-taliban-qaeda-idUSKCN0QI1FO20150813>
- Ringdal, K. (2013). *Enhet og mangfold : samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (3.utg.). Bergen: Fagbokforl.

- Roggio, B. (2015). *Full statement of Mullah Mansour accepting al Qaedas oath of allegiance* Hentet 14 august 2015, fra <http://www.longwarjournal.org/archives/2015/08/full-statement-of-mullah-mansour-accepting-al-qaedas-oath-of-allegiance.php>
- Rosenberg, M. (2013). With bags of cash, CIA seeks influence in Afghanistan. *New York Times*. Retrieved, 29.
- Rynning, S. (2012). *NATO in Afghanistan : The Liberal Disconnect*. Palo Alto: Stanford University Press.
- SIGAR. (2014). *Programs and task forces to combat corruption in Afghanistan after U.S. combat operations* Virginia: SIGAR Hentet fra <https://www.sigar.mil/pdf/special%20projects/SIGAR-14-88-SP.pdf>.
- SIGAR. (2015). *Rule of Law in Afghanistan: U.S. Agencies Lack a Strategy and Cannot Fully Determine the Effectiveness of Programs Costing More Than \$1 Billion*. Arlington US: SIGAR Hentet fra <https://www.sigar.mil/pdf/audits/SIGAR-15-68-AR.pdf>.
- SIGAR. (2016). *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction*. Hentet 17.mai fra <https://www.sigar.mil/>
- Stenersen, A. (2010a). *Hvor går al-Qaida? Hvor hender det?*. Hentet fra <http://www.nupi.no/Skole/HHD-Artikler/2010/Hvor-gaar-al-Qaida>
- Stenersen, A. (2010b). *The Taliban insurgency in Afghanistan—organization, leadership and worldview*. Norwegian Defence Research Establishment, 16.
- Stårvik, T. K. (2013). *Hvorfor bekjempe korrupsjonen?* *Forsvarets Forum*, (6). Hentet fra http://fofo.no/Hvorfor+bekjempe+korrupsjonen%3F.b7C_w7LM2a.ips?template=mas
- Stårvik, T. K. (2014). *Hva nå President Ghani?* *Forsvarets Forum*, 36(11), 56-57.
- Stårvik, T. K. (2015, 10. Febr). *Corruption Issues ISAF* - foredrag for IFS & Kings College.
- Sullivan, T., & Forsberg, C. (2013). *Confronting the Threat of Corruption and Organized Crime in Afghanistan*. Fra http://cco.ndu.edu/Portals/96/Documents/prism/prism_4-4/Confronting_the_threat_of_Corruption_corrected_II.pdf
- The Danish Institute for Human Rights. (2014). *New Afghan law grant acces to information*. Hentet 3.desember, 2014, fra <http://www.humanrights.dk/news/new-afghan-law-grants-access-information>
- Transparency International. (2005). *Global Corruption Report*. Hentet fra http://www.transparency.org/whatwedo/publication/global_corruption_report_2005_corruption_in_construction_and_post_conflict
- Transparency International. (2014). *Corruption Threats & International Missions*. UK: Defence and Security Programme.
- Transparency International. (2015a). *Corruption Perception Index 2014*. Hentet fra <https://www.transparency.org/cpi2014/results>
- Transparency International. (2015b). *Corruption: lesson from the international mission in Afghanistan* (T. I. U. D. S. Programme, Trans.).
- Transparency International. (2015c). *What is corruption*. Hentet fra <https://www.transparency.org/what-is-corruption/#define>
- UN. (2013). *Corruption in Afghanistan Recent patterns and trends* Hentet fra https://www.unodc.org/documents/frontpage/Corruption_in_Afghanistan_FINAL.pdf
- UNODC. (2010). *The London Conference*. Hentet 4. April, 2016, fra <https://www.unodc.org/afghanistan/en/Events/london-conference-january-2010.html>
- UNODC. (2013). *World Drug Report 2013*: United Nations Publication Vienna.
- US Senate. (2014). *Allen testimony*. Washington: Hentet fra http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Allen_Testimony.pdf.
- Wikipedia. (2015). *Det euro-atlantiske partnerskap* Hentet fra https://no.wikipedia.org/wiki/Det_euro-atlantiske_partnerskap

Vedlegg

Vedlegg A Respondentoversikt

Oberst Flemming Kent Vesterby Agerskov(DEN), intervjuet 8. mars 2016, Odense i Danmark
Tjenestegjør som Sjef for Totalforsvarsregion Fyn, Syd- og Sønderjylland

Oberst Jan Østbø(NOR), intervjuet 10. mars 2016, Oslo Norge
Tjenestegjør til daglig ved Joint Warfare Centre Stavanger

Oberst Lars Sivert Lervik(NOR), intervjuet 14. mars 2016, Oslo Norge
Tjenestegjør som sjef for nasjonal krisehåndtering- og beredskap i Forsvardepartementet

Oberst Torger Gillebo(NOR), intervjuet 15. mars 2016, Rena Norge
Tjenestegjør som sjef Ingeniørseksjonen ved Hærens Våpenskole

Major Eric Vercammen(BEL), intervjuet 21. mars 2016, Brussel Belgia
Tjenestegjør ved stabsskurset på den Belgiske Forsvarshøgskolen

Mrs Megan Minnion(CAN), intervjuet 7.april 2016, Brussel Belgia
Tjenestegjør til daglig som Adviser, Women, Peace and Security NATO HQ

Brigader Torben Dixen Møller(DEN), mail 21. mars 2016, Kabul Afghanistan
Tjenestegjør som Director Essential Function 2 – Transparency, Accountability and Oversight
Branch - Resolute Support Mission Kabul

Vedlegg B Samtykkeskjema på norsk

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

Bakgrunn og formål

Jeg skriver masteroppgave ved Forsvarets Høgskole/Stabsskolen hvor temaet er korrupsjonsutfordringen som ISAF møtte i Afghanistan.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Basert på din erfaring fra taktisk/operasjonelt/strategisk nivå i ISAF ønsker jeg å intervju deg. Det krever ingen forberedelse til intervjuet, men dersom du ønsker kan du få spørsmålene tilsendt på forhånd. Intervjuet antas å vare ca 1,5 time. Jeg vil bruke båndopptager. Intervjuene vil bli transkribert(overført til tekst) i etterkant for å kunne analysere innholdet bedre.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle *personopplysninger* vil bli behandlet konfidensielt. Sitater og utsagn vil bli nyttet i oppgaven med mindre det er graderte/begrensede opplysninger. Prosjektet skal etter planen avsluttes i juni 2016. All informasjon innhentet i forbindelse med intervju vil bli slettet når sensur på oppgaven faller i juni 2016.

Frivillig deltakelse

Det er selvsagt frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Kontaktpersoner

Student: Oblt Tore Ketil Stårvik, FHS/FSTS: tstarvik@fhs.mil.no

Veileder: Ida Marie Oma, FHS/IFS: imoma@fhs.mil.no

Mvh

Tore Ketil Stårvik

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Jeg samtykker til å delta i intervju

Information and consent – participation in a study on NATO-ISAF's approach to the corruption challenge in Afghanistan

Background and purpose

My name is Tore Ketil Stårvik (LtCol). I am a graduate student at the Norwegian Defense University College (NDUC), currently working on my master's thesis. The topic of my study is NATO-ISAF's approach towards the corruption challenge in Afghanistan. The thesis seeks to describe NATO-ISAF's approach towards the corruption challenge in Afghanistan, and analyze strengths and weaknesses of this approach. This is a request for you to contribute to the study through an interview.

The interview

The interview will last about 1-1 ½ hours, and the questions will concern your perspectives on NATO-ISAF's approach towards the corruption challenge in Afghanistan and strengths and weaknesses of this approach. The interview requires no preparation, but an interview topical guide can be sent in advance upon request. I plan to use a tape recorder (subject to your permission) and take notes during the interview.

The information from the interview

Recordings of interviews will only be available to me and the project supervisor, and deleted after transcription. The master's thesis will be unclassified and published online in May/June 2016. Information from interviews can be anonymized upon request.

Participation

Participation in the study is voluntary, and consent to participate can be withdrawn. The thesis is reported and approved by the Norwegian Social Science Data Services (NSD), and all information will be handled in line with their guidance and general ethical guidelines regulating research.

Contact information

If you have any questions or concerns about the study, you may contact:

Student: LtCol Tore Ketil Stårvik, NDUC; tstarvik@fhs.mil.no; +47 91836501

Supervisor: Dr. Ida Maria Oma, NDUC; imoma@ifs.mil.no; +47 23095920

With regards,
Tore Ketil Stårvik
LtCol, NDUC, Master's programme

Informed Consent

I have received information about the study and will participate

(Signed by participant, place and date)

Vedlegg D Intervjuguide på engelsk - brukt på alle intervju

Background

Sir, Mam, what is your current position and previous position relevant to this study?

General Intro

What would be your overall perspectives on the content, evolution, strengths and weaknesses of the NATO-ISAF approach?

Training& mentoring

Pre-deployment training, either your national or your NATO-training, what focus did corruption have?

The initial in-theatre training and HOTO-period, was there given any dedicated lecturer on the corruption topic and how to approach the issue? Was corruption and the negative effects a natural and included topic when mentoring and training afghans?

Criminal Patronage Networks

CPNs are mentioned as an source of concern especially when it comes to Afghanistan due to it's history with warlords and civil war. Could you say something about the ISAF attitude and approach towards known CPNs? Can you mention any initiatives, both to keep or get rid of any corrupt afghan employed authorities? Any disadvantages or advantages with this approach?

International strategic focus and leadership

The necessity of international leadership and focus on Transparency, accountability and insight has been highlighted in all my background sources, surveys and articles about Afghanistan. What did ISAF and NATO well, or not so well in this perspective? When, how, what did NATO on the strategic level?

Civil society

Civil Society, media or other watchdogs are also highlighted as an important tool to fight and focus on corruption in post-conflict states. Can you recall any initiatives in promoting and supporting such entities towards the afghan authorities?

Comprehensive Approach and Civ/Mil coordination

In which sense did ISAF Civ&Mil coordination when it comes to Integrity and CAC-works, and how and with whom? And can you mention any specific initiatives that included focus on corruption risks and negative consequences?

Specialized agencies, SMEs

Specialized entities, units and SMEs, both national and international, are mentioned as important tools to create transparency and initiate functioning CAC-tools. Any thoughts about the approach at this area? And what about Afghan entities like the HOOAC and mixed afghan and IC entities like the MEC, advantages and dis-advantages with such agencies?

Rule of Law and security institutions

The importance of an independent, credible and functional ROL system is highlighted by many of my sources. In your mind, what did ISAF and NATO well and not so well when it comes to developing the ROL system in Afghanistan?

Last open question

Any areas or topics you would like to mention of interest when it comes to advantages or disadvantages regarding ISAF focus related to fighting corruption? Any new insight gained after your re-deployment?

